



GENEL İDARE HUKUKU

**KAMU HİZMETLERİNİN
ÖRGÜTLENMESİ
İDARİ TEŞKİLAT**

ONUR KARAHANOGULLARI

**M
Ü
L
K
İ
Y
E
2
0
2
1**

KAMU HİZMETİNİN ÖRGÜTLENMESİ

İDARİ TEŞKİLAT

I. KAVRAMLAR VE ANAYASAL İLKELER.....	1
A. İDARİ ÖRGÜTLENMENİN ANAYASAL İLKELERİ.....	5
B. GENEL İDARENİN (MERKEZİ İDARENİN) ANAYASAL İLKELERİ	8
C. YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL İLKELERİ	9
II. GENEL (MERKEZİ) İDARE ÖRGÜTLENMESİ.....	15
A. CUMHURBAŞKANLIĞI ÖRGÜTÜ.....	15
1. <i>CUMHURBAŞKANI</i>	16
2. <i>CUMHURBAŞKANLIĞI MERKEZ (BAŞKENT) TEŞKİLATI</i>	17
a) Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü	17
b) Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı.....	18
c) Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	21
3. <i>CUMHURBAŞKANLIĞI YÜRÜTME ÖRGÜTÜ</i>	22
(1) Bakanlıklar.....	22
(2) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	25
(3) Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kuruluşlar	26
B. GENEL İDARENİN ÜLKESEL ÖRGÜTÜ	28
1. <i>İl</i>	28
a) Vali	29
b) İl idare şube başkanları	32
c) İl kurulları	33
2. <i>İl altı bölüntü: İlçe</i>	34
3. <i>İl üstü bölüntü</i>	37
C. DİN KAMU HİZMETLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ: DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	38
1. <i>Diyanet İşleri Başkanlığının görevleri</i>	38
2. <i>Diyanet İşleri Başkanlığının idari örgütlenmedeki yeri</i>	40
3. <i>Diyanet İşleri Başkanlığı Başkent ve Taşra Örgütlenmesi</i>	42
4. <i>Diyanet İşleri Başkanlığı personeli: Din görevlileri</i>	45
III. YEREL YÖNETİMLER	46
A. KÖY.....	47
1. <i>Köyün hukuksal varlığı</i>	47
2. <i>Köyün karşılaması gereken yerel ortak gereksinimler ve Köylünün uyması gereken kurallar (Köyün İşleri)</i>	48
3. <i>Köylere hizmet götürme birlikleri</i>	51
4. <i>Köyün Organları</i>	51
a) Köy derneği	51
b) İhtiyar meclisi	52
c) Köy muhtarı	52
5. <i>Vesayet denetimi</i>	53
6. <i>Köy kolluğu</i>	53
B. İL ÖZEL İDARESİ	54
1. <i>İl özel idaresinin görevleri</i>	54
2. <i>İl Özel İdaresinin Organları</i>	55
a) İl genel meclisi.....	56
(1) Meclis kararlarının vesayet denetimi.....	58
(2) İl genel meclisi üyeliğinin sona ermesi	58
(3) İl genel meclisinin feshi	59
(4) İl genel meclisi görevinin encümenin memur üyeleri tarafından yürütülmesi.....	59
b) İl encümeni	59
c) Vali	60
C. BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	61
1. <i>Temel Kavramlar</i>	61
a) Kuruluş kararı	62
b) Mahalle	63

c)	Hemşeri Statüsü	63
d)	Belediyenin görevleri	64
2.	<i>Belediyenin Organları</i>	69
a)	Organların oluşumu	69
b)	Organların görevleri ve organlar arasındaki ilişkiler	71
(1)	Belediye başkanı	72
(2)	Encümen	72
(3)	Meclisin çalışma yöntemi, başkan ve komisyonlar	74
(a)	İhtisas Komisyonlarında görüşülme zorunluluğu	75
(b)	Belediye başkanının ve mülki amirin meclisin karar alma sürecindeki yeri	76
(4)	Belediye meclisinin denetleme yetkisi	77
3.	<i>Büyükşehir Belediyesinin sınırlarındaki ilçe belediye meclisleri üzerindeki vesayet yetkisi</i>	77
4.	<i>Belediyenin Hizmet Örgütü (belediye teşkilatı)</i>	78
a)	Belediye zabıtası (belediye kolluğu) ve itfaiye	79
b)	Altyapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri	80
c)	Kent Konseyi	81
d)	Belediye işletme ve şirketleri	82
5.	<i>Belediye personeli</i>	83
6.	<i>Belediyelerin gelirleri</i>	84
7.	<i>Belediye Kamu malları</i>	86
8.	<i>Belediye organlarının ve üyelerinin görevinin sona ermesi</i>	87
a)	Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi	87
b)	Belediye Meclisinin sona ermesi	87
(1)	Meclisin Feshi	87
(2)	Meclisin boşalması	87
(3)	Belediye başkanlığının sona ermesi	88
(4)	Meclisin Belediye Başkanını düşürme olanağı	88
(5)	Meclisin Belediye Başkanı Seçmesi	88
(6)	Belediye organ ve üyelerinin merkezi idarece geçici görevden uzaklaştırılması	89
(7)	Merkezi İdarenin Belediye Başkanı Görevlendirmesi	90
(8)	Terör nedeniyle başkan ya da meclis üyesi görevlendirme	90
(9)	Hizmetlerde aksama durumunda merkezi idarenin yerine geçme yetkisi	91
9.	<i>Belediyelerin Denetimi</i>	92

KAMU HİZMETİNİN ÖRGÜTLENMESİ İDARİ TEŞKİLAT

I. KAVRAMLAR VE ANAYASAL İLKELER

18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Yasa ile kabul edilmiş ve yürürlükte bulunan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre devletin adı *Türkiye Cumhuriyeti*'dir.

Devletin adı Türkiye Cumhuriyeti'dir. Anayasada *Türkiye Devleti* ve *Türk Devleti* adlandırmaları da kullanılmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti biçiminde bir adlandırma bulunmamaktadır, yanlıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, üniter (tekçi) bir devlettir. Devlet egemenliği ülke üzerinde paylaştırılmamıştır; ülke üzerinde herhangi bir toprak parçasında ayrı bir yasama, yürütme ve yargı organı yoktur.

I. Devletin şekli

Madde 1 – Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.

Madde 2 – Türkiye Cumhuriyeti ...

III. Devletin bütünlüğü ...

Madde 3 – Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. ...

Başlangıç: "...Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa ..."

Madde 66 – Türk Devletine ...

Ülkenin belli bir yerinde örgütlenmiş olan hiçbir idareye yasama ve yargı yetkisi tanınmamıştır. İdari örgütlenmenin parçaları doğrudan ya da yasa ve yasamsı dolayımıyla ancak yürütme yetkisini kullanır, yürütme görevini yerine getirirler. İdari örgütlenmenin parçaları yasallık ilkesine bağlıdır ve kural koyma yetkileri türevdir, ikincildir. Kimi kamu kurumlarına düzenleme ve denetleme işlevleri dolayısıyla tanınmış olan kural koyma ve uyuşmazlık çözme yetkileri, belli bir coğrafyaya ilişkin olmadığından devletin tekçi niteliği ile çelişmez. Öte yandan, düzenleyici denetleyici kurumlar olarak adlandırılan bu idarelere tanınan yasama ve yargı benzeri yetkilerin anayasa aykırılığı değerlendirilebilir, aykırılığı engelleyen, uyuşmazlık çözen kararların kesin olmayıp yargı denetimine bağlı olması ve kural koyma yetkisinin yasal çerçeve ile sınırlanmasıdır.

Yerel yönetimlerin karar organlarının, federe nitelik taşımamalarını sağlayan bunların egemenlik kullanmamaları, idare sayılmaları, yasallık ve idarenin bütünlüğü ilkelerine bağlı olmalarıdır.

Devletin örgütlenmesi yaklaşık olarak idarenin örgütlenmesinden oluşur.

İdarenin örgütlenmesi (idari teşkilat) kamu hizmetlerinin ve devlet iktidarının örgütlenmesinden oluşur. Devlet iktidarı hizmetleriyle birlikte ülke üzerinde örgütlenir. Devlet iktidarının ülke üzerindeki örgütlenmesi, devletin kuruluşunu önceleyen toplulukların örgütlenme biçimlerini de içerir biçimde devletin kurulduğu tarihten başlayarak geliştirilmiş tarihsel kurumlardan oluşur. Bunun dışında devlet üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini de örgütleyerek ya da iktidarın ülke üzerindeki dağılımını ve düzenliğini yenileyerek yeni yeni örgütler yaratır.

Egemenlik yetkisini kullanan yasama ve yargı da işlevi yapanlar (yargıçlar, savcılar, meclis üyeleri) işlevin yerine getirdiği etkinlik, kullanılan yöntemler ve varılan sonuçlar dışında idari örgüt olarak var olur. Yargı işlevinin ve yasama işlevinin mahkemeler ve meclisler dışındaki örgütü yönetsel örgütün parçasıdır. Tüm devlet örgütlenmesi idare hukuku ile kavranabilir. Yargılama ve yasama işinin yapıldığı anlardaki irade açıklamaları ise idare hukuku kapsamında değildir.

Devletin yersel örgütlenmesi (mülki/ülkesel ve mahalli/yerel) öncelikle devlet iktidarının ülke üzerinde örgütlenmesiyle bağlantılıyken devletin işlevsel örgütlenmesi, kamu hizmetlerinin

örgütlenmesiyle bağlantılıdır. Devletin yersel örgütlenmesi, devlet iktidarının ve dolayısıyla egemenliğin ülke üzerine yayılmasıyla bağlantılı olduğundan anayasada hizmetin örgütlenmesine göre ayrıntılı düzenlenmiştir.

Devletin iktidar ve hizmetlerini örgütlenmesinin hukuksal kavranışında, örgütler sözkonusu olduğundan tüzelkişilik biçimi kullanılır.

Gerçek kişi (kişi) idarenin hukuksal kavranışında işlevsizdir. İdarenin örgütlenmesinde kişiler ancak bir statünün (örneğin bir makamın) içinde onun taşıyıcısı (oyuncusu) olarak varolurlar. İçinde yer aldıkları, taşıdıkları statünün dışındaki kişi oluşları idarenin örgütlenmesiyle ilgili değildir.

İdarenin hukukla kavramasında devlet bir tüzelkişiliktir. Devlet kamu tüzelkişisidir.

Devlet iktidarının ülke üzerinde örgütlenmesi ile kamu hizmetlerinin örgütlenmesi de tüzelkişilikler biçiminde gerçekleştirilmiş, devletin tüzelkişiliği kabul edilmiş diğerlerine de devlet tüzelkişiliğinden ayrı bağımsız örgütsel ve hukuksal varlık tanınmıştır.

Devlet iktidarının ve hizmetlerinin örgütlenmesinde yer ve işlev dağılımı tüzelkişiliklerle yaratılmıştır. Tüm ülke ve tüm hizmetler tek bir hukuksal varlığın parçaları olarak kurulmak yerine, tek bir siyasal varlıktan, Türkiye Cumhuriyeti'nden hukuksal meşruiyetini alan ayrı tüzelkişiler olarak oluşturulmuştur.

Devletin kamu tüzelkişisi oluşu ve idarenin kamu tüzelkişilerinden oluştuğu Anayasa birçok maddesinde kullanılan şu kalıptan anlaşılmaktadır:

Madde 29/son : “.. Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin veya bunlara bağlı kurumların ...”

Madde 47/III : “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin ...”

Madde 47/IV : “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri ...”

Madde 82/I : “Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda ...”

Madde 128/I : “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve

İdarenin örgütlenmesi çoklu tüzelkişilikten oluşur.

Devlet tüzelkişiliği tüm ülkeyi ve özel olarak paylaştırılmamış tüm hizmetleri kapsarken anayasanın ya da yasaların kurduğu diğer tüzelkişiler yer ya da işlev olarak sınırlıdır.

İdari teşkilat, devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinin oluşturduğu bütündür.

İdari örgütlenme mutlaka kamu hukuku biçimlerini kullanan tüzelkişilerden oluşmaz. İdarenin örgütlenmesinde özel hukukun tüzelkişi tiplerinden de yararlanır. Özel hukuk biçimleri kullanılarak yaratılan idari örgütlenmeler de idari örgütün parçasını oluştururlar; idari örgütlenmenin içinde değerlendirilmediklerinde bile işlevleri ve kullandıkları özel hukuktan farklılaşan hukuksal araçlarıyla idare hukukuyla kavranan etkinliklerde bulunurlar.

İdarenin örgütlenmesi tüzelkişilerden oluşur, bu tüzelkişilerden yalnızca bir bölümüne kamu tüzelkişiliği niteliği tanınmıştır. Kamu niteliği verilen tüzelkişiler, anayasanın ve yasaların kamu tüzelkişilerine vermekte olduğu yetki ve yükümlülöklere bağlıdırlar. Öte yandan idarenin kamu niteliği anayasa ve yasalarda açıkça tanınmamış olan tüzelkişileri de idarenin örgütlenmesi içinde yer alır kuruluş yasalarının ve işlemlerinin tanıdığı yetkileri kullanır. Ayrıca idare, özel hukukun (bireyler arası ortak hukukun) kullandığı tüzelkişilik türlerini kullanarak da örgütlenebilir. Özel hukuk görünümlü bu tüzelkişiler idari teşkilatın parçasıdır, kamu tüzelkişiliği olarak nitelenip nitelenmemelerinden ayrı olarak hukuksal rejimlerinin önemli bir bölümü idare hukukuyla kavranır.

Tüzelkişilik, kendine özgü malvarlığı, bütçe, karar organı ve örgütlenmeden oluşur.

Tüzelkişiler *organlı yapılardır*. Tüzelkişilerde karar alan, yürüten ve denetleyen organlar dışında tüzelkişiliğin görevi olan hizmetleri yerine getirecek birimlere ayrılmış bir idari örgütlenme de vardır.

Devlet kamu tüzelkişiliği özellik gösterir, devletin organları yasama, yürütme ve yargıdır. Devletin idari örgüt olarak varoluşunu biçimlendiren devlet kamu tüzelkişiliğinde bu organların izdüşümü yoktur. Devlet tüzelkişiliği, bu tüzelkişiliği temsil eden makamdan/makamlardan ve o makama/makamlara bağlı olan idari örgütten oluşur.

Tüzelkişilerde idari organlar dışındaki örgütlenmeye idari birimler denir. Bir tüzelkişiliğin örgütsel yapısını oluşturan idari birimlerin tüzelkişiliği yoktur. Tüzelkişiliğin hukuksal varlığını temsil ve iradesini oluşturma yetkisi idari birimlerde değil, organlardadır ve organlar arasında paylaştırılmıştır.

İdare içinde karşılaşılan bir örgüt ya tüzelkişilik sahibi olabilir ya bir tüzelkişiliğin organı ya da bir tüzelkişiliğin idari birimi olabilir. İdarenin örgütlenmesinde, devlet tüzelkişiliği ya da diğer tüzelkişiler dışında bir örgüt ya da örgüt birimi yoktur. İncelediğimiz idare ya bir örgüt birimi, ya bir organ ya da tüzelkişiliğin kendisidir.

Kamu görevlisinin çalıştığı kadro en küçük örgüt birimidir. Kamu görevlisi, yaptığı iş ve yer aldığı kadro (statü) yönünden bir örgüt birimidir. Tüzelkişiliğin organlarından da yürütme organını genellikle tek kişi oluşturur. Tek kişinin idareye bağlanma biçimi ne olursa olsun, yerleştiği statü (makam) bir idari örgüt birimi ya da organıdır.

Devlet, idare örgütlenmede *devlet tüzelkişiliğini* anlatır, *genel idare* ya da *merkezi idare* terimleriyle de karşılanır. *Devlet idaresi*, *genel idare* ve *merkezi idare*, devlet tüzelkişiliğini karşılamak üzere kullanılan terimlerdir.

Merkezi idare, diğer kamu tüzelkişiliklerinin farklı olarak devlet tüzelkişiliğini temsil eder. Kamu hizmetleri merkezi idarede cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir. Cumhurbaşkanı ve her bakanlık yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleriyle ilgili olarak devlet tüzelkişiliğini temsil eder. Aldıkları kararlar devlet tüzelkişiliğine atfedilir.

Merkezi idare (genel idare), tüm ülke üzerinde örgütlenmiştir. Merkezi idarenin en üst karar birimleri, başkentte yer alır. Buna *merkezi idarenin başkent teşkilatı* denilir. Başkentte, merkezi idarenin en üst karar birimleri ve merkezi idarenin ülkesel örgütlenmesinin o ile özgü bölümü vardır. Merkezi (genel) idarenin tüm ülkeyi kapsayan örgütüne, *mülki idare* adı verilir. Genel idarenin tüm ülkedeki mülki örgütlenmesinin başkent dışında kalan alanı *taşra* olarak adlandırılır.

Merkezi idare, *başkent*, *başkentteki mülki örgütlenme* ve *taşra örgütünden* oluşur.

Devlet tüzelkişiliği dışında, *kırsal*, *kentsel* ve *mülki* yerleşim ve yönetim yerleri tüzelkişilik olarak örgütlenmiştir. Ülkenin, devlet tüzelkişiliği dışında tüzelkişilik sahibi olan, yani genel bütçeden ayrı bütçeleri, karar organları, hizmet örgütü ve personeli olan tüzelkişilere bölünmesi yalnızca kamu hizmetlerinin değil devlet iktidarının da örgütlenmesi anlamına gelir. Ülke üzerindeki kırsal, kentsel ve mülki yerleşim ve yönetim yerlerinin yürüttüğü kamu hizmetlerinin bileşimi ve derecesi, kullandıkları parasal kaynaklar ve karar alma gücünün oranı, devlet iktidarının ülke üzerindeki paylaşımına ve dolayısıyla devletin tekçi niteliğine özgüllükler verir, federe değişime doğru yönlendirebilir.

Kırsal, *kentsel* ve *mülki* yerleşim ve yönetim ölçeklerine tüzelkişilik tanınmasıyla oluşan örgütler, *yerel yönetimler* (*mahalli idareler*) terimiyle anlatılır. Köy, belediye ve il, devlet dışında kamu tüzelkişiliği tanınmış üç yerel yönetim türüdür. Köyler kırsal, belediyeler kentsel ve iller de mülki kamu tüzelkişileridir.

Üretilen kamu hizmetinin niteliğinden kaynaklı nedenlerle kimi kamu hizmetleri devlet tüzelkişiliği dışında tüzelkişilik olarak örgütlenir. Bilimsel ve kültürel kamu hizmetlerinde bilimsel ve sanatsal özerklik gereksinimi, ayrı tüzelkişilikle karşılanabilir. Ayrıca, sınai ve ticari

kamu hizmetlerinde ya da kendine özgü gelir kaynağı olan kamu hizmetlerinde devlet bütçesi dışında bütçe yaratılması ayrı tüzelkişilik olarak örgütlenmeyi gerektirir. Bu örgütlerde hizmet belirli bir yerde üretiliyor olsa da örgütlenmeye niteliği veren yer değil, hizmettir.

Hizmete tüzelkişilik tanınması ile oluşan idari örgüt, *kamu kurumu* terimiyle adlandırılır. Kamu kurumları da yürüttükleri kamu hizmetinin niteliğiyle uyumlu sınıflandırılabilir. Devletin kamu düzeni sağlama ve egemenlik kullanmayla bağlantılı klasik kamu hizmetlerini yürüten *idari kamu kurumları*, bilimsel ve teknik kamu kurumları, sanatsal kültürel kamu kurumları, düzenleyici denetleyici kamu kurumları, sınai ve ticari kamu kurumları, sosyal kamu kurumları vb.

Genel idare ile yerel yönetimler, *kamu idareleri* terimiyle de adlandırılır. Kamu idaresi denildiğinde, ya devlet tüzelkişiliği (genel idare) ya da *kırsal, kentsel* ve *mülki* yerleşim ve yönetim yerlerinin tüzelkişilikleri sözkonusudur.

Tamlamanın birinde “kurum”, diğerinde “idare” olmasının nedeni, belli bir coğrafyadaki insan topluluğunun idare ediliyor olmasının temel işlev olarak görülmesidir. Kamu kurumunda ise, belli bir hizmetin örgütlenerek kurumsallaştırılması temel işlevdir.

İdare hukukunun gelişiminin ilk aşamalarında temel işlev idarenin egemenlik, daha sonraları kamu gücü kullanarak kişileri yönetmesiydi (idare etmesiydi). İdare ile idare edilen ilişkisi temeldi. Devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin artmasıyla kişiler üzerinde kamu gücü kullanılmasının yanısıra kamu hizmetlerinin sunulması dolayısıyla yönetme belirleyici oldu. Yönetilen yerine *kullanıcı* (tüketici değil) kavramı da ortaya çıktı. Kamu idaresi teriminde, belli bir coğrafyada yaşayan kişileri yönetme işlevinin tarihsel izleri görülmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları kalıbıyla mevzuatta sıklıkla karşılaşılır. *Kamu kuruluşu*, bir terim olmaktan çok, kamu kurumları dışında bütün idari örgütlenmeyi kapsamak üzere kullanılan bir torba kavramdır. Kamu idareleri ve idari örgütlenmedeki yeri tanımlanması güç tüm idari birimleri de kapsar. Kuralların yazımında, *idare* terimi yerine, tüm idari örgütlenmeyi kapsamak üzere kamu kurum ve kuruluşları kalıbı kullanılır. İdare, daha çok hukukçuların kullandığı bir kavramken kural yazıcılar ve idare içinde yer alan uygulayıcılar kamu kurum ve kuruluşları kalıbını kullanmayı yeğlemektedir.

Tüzelkişiler, özel hukukta kişi ve mal toplulukları olarak sınıflandırılır. Ancak, idarenin hukukla kavranmasında özel hukuk biçimleri uyduğu oranda ve uydurularak (bozularak) kullanılır. Özel hukukun kişi ve mal topluluğu sınıflandırması kamu hukukuna uygun değildir. Yükseköğretim kamu hizmetinin örgütlendiği üniversiteleri mal topluluğu olarak nitelemek gibi sonuçlara yol açar.

Kamu kurumu, belli bir kamu hizmetine tüzelkişilik tanınmasıdır. Kamu kurumu kamu hizmeti topluluğudur. Kamu kurumu belli bir kamu hizmetinin tüzelkişilik olarak örgütlenmesidir. Hizmetin özellikleri, hizmeti üretenler, hizmeti kullananlar ve genel olarak kamu örgütlenme üzerinde belirleyicidir. Mala tanınmış bir tüzelkişilik ya da mal topluluğu sözkonusu değildir. Mallar hizmetin araçlarıdır.

Devlet tüzelkişiliği ile *kırsal, kentsel* ve *mülki* yerlerin tüzelkişilikleri de kişi topluluğu değil, *territoryal (ülkesel, yersel) tüzelkişiler*dir. Kişilerin fiziksel ya da hukuksal varlığından bağımsız, nesnel nitelikte statülerdir. Kamu kurumları, mal topluluğu değil, kamu hizmeti topluluğudur. Kamu idareleri kişi topluluğu değil, yersel bölüntülerdeki hizmet topluluğudur.

Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinin oluşturduğu çoklu tüzelkişiliği ya da çok sayıda tüzelkişiyi sınıflandırmak için *merkezi yönetim* ve *yerinden yönetim* ayrımı da kullanılır. Seçilen sözcüklerin taşıdıkları ilk anlam ile sınıflandırmanın taşıdığı anlam uyumlu değildir, gerçekliğin çarpıtılmış bilgisini taşıdığı oranda ideolojik sonuçlar üretmektedir.

Merkezi idare, devlet tüzelkişiliğini (genel idareyi) anlatır. Genel idarenin, yalnızca merkezde örgütlendiği çağrışımıyla ya da tüm ülke çapında örgütlenmiş olan genel idarenin tüm kararlarının yalnızca merkezden alındığı çağrışımıyla yanlış bilgi üretmektedir.

Yerinden yönetim, yerel yönetimler ile kamu kurumlarını kapsayan sınıftır; kamu hizmetine tanınan tüzelkişilikler ile kırsal, kentsel ve mülki yerleşim ve yönetim yerlerinin tüzelkişiliklerini anlatır. Yerinden yönetim, *yer yönünden yerinden yönetim* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim* olarak da sınıflandırılabilir. *Yerel yönetimler (mahalli idareler)*, yer yönünden yerinden yönetim sınıfındadır, *kamu kurumları* ise hizmet yönünden yerinden yönetim sınıfındadır.

Yönetimin “yerinden” olarak nitelenmesini sağlayan, örgütlenmenin ilgili coğrafi parçada ya da hizmet üretimi yapılan yerde kurulmuş olması ve genel idare dışında ayrı karar organları ve bütçe oluşturulmuş olmasıdır.

Merkezi idare ülkesel yönetimiyle (taşra örgütüyle) kullanıcılara, yerinden yönetimlerden daha yakındır. Sağlık, eğitim ve kolluk birimleri kullanıcılara yerinden yönetimlerden daha yakındır. Temsil sokak, mahalle, semt, işyeri ve fabrika kurullarıyla en yakın toplumsal birimlere indirilmediği sürece, yerinden yönetimlerin köy dışında varolan ölçeklerde, büyükşehir, belediye demokratik temsilden meşruiyet alması ile merkezi idarenin meşruiyet alması arasında ilki lehine bir üstünlük bulunmamaktadır. Tersine, tüm ülke üzerinde veri toplama, planlama, üretme ve yönetme gücüyle merkezi idare (devlet, genel idare), yerinden yönetimlerin yöresel çıkarlarının üzerine çıkarak toplumsal gereksinimleri karşılama, toplumsal dayanışmayı sağlama yeteneğine sahip bir aygittir.

Milyonlarca kişinin yaşadığı kentlerin yerel yönetim örgütü olarak temsili değeri, tüm ülkedeki siyasal temsilden fazla değildir. Beş yılda bir yapılan seçimlerde belediye meclisine temsilci göndermek ve bir başkan seçmekle, beş yılda bir yapılan genel seçimlerde meclise milletvekili ve ülkeye bir başkan seçmek arasında temsil dolayımı bakımından fark yoktur. On milyonluk belediye yönetimi ile yerel demokrasi kurulamaz, yerinden yönetim ya da hizmette yakınlık (subsidiarite) gerçekleştirilemez. Yerel kamu hizmetlerinin üretimini siyasal temsil dolayımına bağlamak, onu da beş yıllık yerel seçimlerle sağlamak temsil yanılgısı üretmekten başka önemli bir işleve sahip değildir.

A. İdari Örgütlenmenin Anayasal İlkeleri

Hizmetlerin yürütülmesi için kurulmuş olan her örgütün, anayasanın kurduğu örgütlenme ilkeleri çerçevesinde *nitelenebilmesi* ve genel yapı içine *yerleştirilebilmesi*; yeni örgütlenmelerin anayasanın örgütlenme ilkelerine uygun biçimde kurulması gerekir.

Anayasada yer almayan ilgili kavramlar:

Adem-i merkeziyet, décentralisation Türkçede özeksizleştirim olarak karşılanabilir. Sondan eklemeli Türkçede, Türkçe kök bulunmadığı sürece yokluk ve azalma belirten anlamları taşıyan sözcükler üretmek zordur. Ademi merkeziyet, merkez yokluğu demektir, merkez eksilmesi anlamını taşıyan *décentralisation* sözcüğünü karşılamaz, *acentralisé* karşılığı olarak kullanılabilir. Özek, merkezi karşılar, bu köke getirilecek son eklerle türetim yapılabilir. Özek, özeksiz ve özeksizleştirim. Devlet tüzelkişiliğinin yanı sıra kamu hizmetlerini üretecek örgütlenmenin çok sayıda tüzelkişiye bölünmesi, merkez örgütlenmesinin azaltılması, özeksizleştirilmesidir.

Subsidiarite, Türkçede *yetkide yakınlık* ilkesi olarak karşılanabilir. Fransa’da 2003 Anayasa değişikliğinde, “yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecekleri yetkilerin kullanımı için tüm kararları alma yetkisine sahiptir (m.72)” denilerek *subsidiarité (yetkide yakınlık)* ilkesi adı konulmadan düzenlenmiştir. Türk hukukunda yerinden yönetim ilkesi, anayasadan kaynaklanan bir yetki yakınlığı yaratmaz, yerel yönetimlerin yasa ile yetkilendirilmiş olması gerekir.

Özerklik. İdare hukukunda özerklik, teknik ve toplumsal özellikleri nedeniyle hükümetin siyasi etkisine tabi olmadan kamu hizmeti üreten ve tüzelkişilik sahibi olan örgütlenmeler için kullanılan bir terimdir. Anayasada üniversiteler ve kamu yayıncılığı ve haberciliği için kullanılmıştır. Ayrı tüzelkişilik tanınması yeterli görülmemiş, genel idarenin günlük varoluşu olan iktidarın ve o günkü siyasi partinin etkisinden kurtarılarak yansız faaliyet gösterebilmeleri için özerklik tanınmıştır. *Özerklik*, devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe (bütçe, personel, karar gücüne) sahip olmanın ötesinde sınırları idarenin bütünlüğünde ve yasal idarede biten serbest yönetim araçlarının tümünü anlatır.

İdare hukukunda, idarenin örgütlenmesi incelenirken *yerel özerklik* terimi kullanılamaz. Yerel özerklik terimi yerine yerel yönetim teriminin tercih edilmesi, Türk idare sistemi daha uyumludur. Anayasada yerel yönetimler için özerklik nitelemesi yapılmamıştır.

Örgütlenme, kamu hizmetinin gerekleri ve devlet iktidarının ülke üzerinde dağıtımına ilişkin seçimler sonucunda değiştirilebilir, yeni biçimler yaratılabilir ancak bunların anayasanın temel örgütlenme ilkelerine uygun olması gerekir.

Anayasanın “İdarenin esasları” başlığı altında yer alan 123. maddesinde örgütlenme tür ve ilkeleri belirlenmiştir.

İdarenin kuruluş ve görevleri

1. bir bütündür
2. kanunla düzenlenir.
3. merkezden yönetim ve
4. yerinden yönetim esaslarına dayanır.
5. Kamu tüzelkişiliği
 - a. kanunla veya
 - b. cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

İdare - İdarenin esasları - İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği

Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

İdarenin örgütlenmesi *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* ilkelerine dayanır. *Merkezi idare* 126. maddede ve yerinden yönetim ilkesine dayanan *mahalli idareler* de 127. maddede kurala bağlanmıştır. Bunun dışında 123. maddenin kamu tüzelkişiliği kurulmasına ilişkin kuralı, kurulacak kamu tüzelkişiliği, devlet tüzelkişiliği dışında olacağından yerinden yönetim ilkesine dayanan örgütlenmeler yaracaktır. Bunlar *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* ya da *kamu kurumları* olarak adlandırılır.

123. maddenin son fıkrasında yer alan kamu tüzelkişiliği, devlet kamu tüzelkişiliği, mahalli idarelere tanınan kamu tüzelkişiliği ve anayasada düzenlenen kamu kurumlarının tüzelkişilikleri dışında, genel bir kamu tüzelkişiliği yaratma olanağıdır; *kamu kurumlarının* anayasadaki dayanağıdır. Yasa ya da cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi, devletin çoklu tüzelkişilik olarak örgütlenmesine olanak tanır.

Devletin hangi görevleri merkezden yönetim ilkesiyle hangi görevleri yerinden yönetim ilkesiyle örgütleyeceğine ilişkin ölçü, mahalli idareleri düzenleyen 127. madde ile anayasada düzenlenmiş olan kamu kurumlarına (örneğin üniversitelere) ilişkin maddelerde yer alan görevler dışarıda bırakılarak bulunabilir. Anayasanın devlet tüzelkişiliği dışındaki kamu tüzelkişilerine vermiş olduğu görevler dışındaki tüm görevler bir merkezi idari birimi olarak örgütlenebilir. Anayasanın *devlete* görev olarak verdiği işler de mahalli idareler ile anayasal kamu kurumlarına verilen görevler dışarıda bırakılarak merkezi yönetim ilkesine göre örgütlenebilecek işlerin ölçüsü olarak kullanılabilir.

İdarenin örgütlenmesinde yasallık ilkesi, kamu tüzelkişiliği ve bakanlıkların kurulması için getirilen yasamsı (cumhurbaşkanlığı kararnamesi) ayrıklığı dışında varlığını sürdürmektedir. Bakanlıkların ve kamu tüzelkişiliklerinin kurulması konusunda yasa ile cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında sınır ve çatışma konuları yeterince belirlenmiş değildir.

Bir idari örgüt ancak yasa ya da yasamsıya dayanarak var olabilir. İncelenen idarenin kuruluşu cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanıyorsa, anayasanın belirlediği yasa-yasamsı sınırları içinde bulunup bulunmadığı özel olarak araştırılmalıdır. Her tür idare yasamsı ile kurulamaz.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim bölüntüleri içinde oluşturulan tüzelkişiler, bunların organ ve örgütleri ile tüzelkişilik sahibi olmayan idari örgütler *bir bütündür*.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, devletin, yasama ve yargılama dışında kalan tüm yönetsel örgütünün, meclisin güvenoyu ile dolaylı olarak ya da başkanlık seçimiyle doğrudan siyasal temsile dayalı olan yürütme organının doğrudan ya da dolaylı, güçlü ya da zayıf denetimi altında olmasıdır. Yürütme organı, bir bütün olarak idareden oluşur. Yürütme organının başı, anayasa tarafından oluşturulan diğer yönetim makamları yürütme organı içinde genel idareyi oluşturur. Tüm diğer tüzelkişiler ve örgütler birimleri, genel idarenin kullandığı bütünlüğü sağlayıcı araçlarla örgütsel, işlevsel ve hukuksal olarak bir arada tutulmaya çalışılır.

İdarenin bütünlüğü, idarenin tekliği anlamına gelmez. Devlet bölünmez bir bütünden idare parçalıdır. İdarenin parçalı yapısının, devlet egemenliğinin bölünmesi sonucunu doğurmaması için idarenin bütünlüğü ilkesi ve bu ilkeyi yaşama geçirecek, en temel biçimi *idari vesayet* olan, bütünlük sağlayıcı araçlar geliştirilmiştir.

İdarenin bütünlüğü idarenin örgütsel, işlevsel ve hukuksal rejim bütünlüğünü içerir. Yalnızca örgütsel ve işlevsel bütünlük yeterli değildir. Kamu hizmetleri, hizmetin ve coğrafyanın gerektirdiği özelliklerin yarattığı nitelik değişikliğine yol açmayacak farklar dışında tüm ülke üzerinde ortak hukuksal rejimle örgütlenmelidir. Kişi temelli hukuksal rejim farklılaştırılması, hizmet gereklerinden koptuğu oranda cemaatleşmeye, yer temelli hukuksal rejim farklılaştırması ise coğrafya üzerinde bölgeselleşmeye yönelen iktidar dağılmasına yol açar.

İdarenin kuruluş ve görevleriyle bütün olması, tek bir örgüt olması, tek bir örgütün hiyerarşisinde toplanması anlamına da gelmez.

İdari örgütler, kendi örgüt birimlerini hiyerarşi içinde bütünleştirirler. Örgüt, aşamasıralı birimlerin bütünlüğünden oluşur. En üst yönetici aşamasıralı birimler aracılığıyla örgütün işlevini yerine getirmek üzere karar alır, uygulatır ve denetler. İdari birimler içinde, meslek ve uzmanlık bilgileri nedeniyle kurul, komisyon, komite vb. biçimlerde farklılaştırılmış birimler de vardır ve bunlar üzerinde idari üstlerin hiyerarşi yetkisi ya yoktur ya da zayıftır. Meslek ve uzmanlık bilgisi nedeniyle örgütlerin aşamasırasında özellik gösteren kurulların üzerinde hiyerarşik yetkinin olmaması, bu kurulların irade açıklamalarının doğrudan sonuç doğuramaması ancak yapılacak işleme veri üretmekte oluşuyla giderilir. Uzmanlık ve meslek bilgisini üretmek için tanınan bu farklılaşma, örgütün hizmet gereklerine ve hukuka uygun işlemler yapabilmesi için gerekli olan verileri üretmesini sağlar.

Organlı yapılarda, organlar arası bir hiyerarşi bulunmaz. Tüzelkişilerin idari birimleri ise ilke olarak tüzelkişinin yürütme organına bağlıdır.

Devlet kamu tüzelkişiliği ile diğer kamu tüzelkişileri, parasal güçleri ve üstlendikleri görev farklılıklarına karşı hukuksal varlık olarak eşit. Çok sayıda tüzelkişi arasında bütünlüğü sağlamak için devlet tüzelkişiliği (genel idare) temel alınarak en genel biçimi idari vesayet olan *bütünlüğü sağlayıcı* araçlar geliştirilmiştir. Bir tüzelkişiliğin, kendi örgütü, bütçesi, personeli, hizmetleri vb. konusundaki iradesinin hukuksal değer taşıyabilmesi diğer bir tüzelkişinin iradesine bağlıysa, bir tüzelkişi, diğerinin iradesine uymak zorundaysa idari vesayetten söz edilir. Yönlendirmeler, denetlemeler, raporlamalar, yazışma yöntemleri vb. araçlarla da bir idarenin diğeri üzerinde etkide bulunması sonucu doğurulabilir. Bütün bunlar idari vesayeti kapsar biçimde *idarede bütünlük sağlayıcı araçlar* olarak adlandırılabilir.

İdarenin bütünlüğünü sağlamak genel idarenin görevidir. Anayasada özel olarak tanınmadığı sürece devlet dışındaki iki kamu tüzelkişiliği arasında vesayet ilişkisi kurulamaz. Örneğin anayasada, kamu tüzelkişiliği olan Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler arasında vesayet ilişkisi kurulmuştur.

B. Genel İdarenin (Merkezi İdarenin) Anayasal İlkeleri

Merkezi idarenin örgütlenme bölümleri Anayasanın “İdarenin kuruluşu” başlıklı 126. maddesinde kurala bağlanmıştır.

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından,

1. illere
2. iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır ve
3. birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.

İllerin idaresi *yetki genişliği* esasına dayanır.

İllerin ve il altındaki kademeli bölümlerin kurulmasında,

1. coğrafya durumu,
2. ekonomik şartlar ve
3. kamu hizmetlerinin gerekleri ölçü alınır.

Birden çok ili içine alan merkezi idare örgütünün kurulmasında ise kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amaçlanır.

İl, merkezi idarenin ülke üzerindeki temel örgütlenme birimidir. İl, yönetsel bölüntüsü mahalli idarelere ilişkin anayasa kuralında da mahalli olarak belirlenmiştir. İl hem bir merkezi idare hem de bir yerel yönetim örgütüdür.

İl, anayasada düzenlenmiş bir merkezi idare örgütüdür. Merkezi idare ilde örgütlenmek zorundadır.

İllerin altındaki kademeli bölümlerin kurulması zorunlu olmakla birlikte, illerin altındaki kademeli bölümler için anayasada özel bir biçim öngörülmemiştir. Yasal yapıda, iller altında ilçeler yer almaktadır. Coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri ölçü alınarak il altında yeni biçimler yaratılabilir.

Merkezi idarenin il ve il altı örgütlenme bölümleri anayasa gereği kurulması zorunlu olan birimlerdir.

Birden çok ili içine alan merkezi idare örgütü kurulması zorunlu olmadığı gibi bunun için bir anayasal biçim de öngörülmemiştir. Birden çok ili içine alan örgütün merkezi idare örgütü olması, devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe sahip olmaması demektir.

Birden çok ili içine alan merkezi idare örgütü kurulmasında coğrafya durumu değil, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak ölçü alınır. Hizmetlerin görülmesinde verim ve uyum sağlanması amacı doğrulamadığı sürece yalnızca coğrafi bölgeler ölçü alınarak birden çok ili içine alan yönetim bölümü, örneğin bölge yönetimi kurulamaz.

Merkezi idarenin kuruluşunu düzenleyen 126. madde örgütlenme bölümlerinin yanısıra bir de *örgütlenme ilkesi* getirmiştir: İllerin idaresi *yetki genişliği* esasına dayanır (*tevsi-i mezuniyet*).

Merkezi idare (genel idare) *devlet tüzelkişiliğini temsil eden*, ondan ayrı bir tüzelkişiliği olmayan işlevsel ve coğrafi olarak işbölümüne dayanan aşamasıralı bir örgüt bütünüdür. Merkezi idarenin karar merkezi ilke olarak *başkent örgütünde* yer alır. Başkent örgütünde alınan kararlar ülkeye yayılmış merkezi idare bölüntülerinde uygulanır. Merkezi ülke üzerindeki bölüntülerinin görevi ilke olarak başkentte alınan kararları uygulamak olmakla birlikte anayasa, il bölüntüsünün yetkilerini genişletmiştir. İl bölüntüsünün yetkilerinin nasıl genişleyeceği anayasada düzenlenmemiştir. Yetki genişliği, merkezi idarenin il örgütlenmesinin, devlet tüzelkişiliğini temsil etme ve devlet tüzelkişiliği adına kararlar alabilme yetkisine sahip olmasıdır. İldeki merkezi idare yetkilerinin genişleme derecesi yasalarca belirlenir. İlin, devleti temsil edebilmesi ve devlet tüzelkişiliği adına karar alabilmesi, ulusal kamu hizmetlerinin il bölüntüsünde karar

İdarenin kuruluşu - Merkezi idare

Madde 126 – Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

merkezi bulunmasını gerektirir. İlin, ulusal kamu hizmetlerinin il bölüntüsünde yürütümünde etkisizleştirilmesi, tüm kararların başkentte alınarak ilin yalnızca uygulayıcı durumuna getirilmesi yetki genişliği esasına aykırı olacaktır.

Merkezi idare, ülke üzerinde iller biçiminde örgütlenmiştir. Merkezi idare merkezde değil tüm Türkiye’de örgütlüdür. Merkezi idarenin karar merkezi *başkentte* bulunur.

Merkezi idarenin *başkent* dışındaki örgütünün *taşra* olarak adlandırılması doğru olmakla birlikte, başkentte il yönetimi bulunmadığı gibi bir izlenim doğurmaktadır. Komuta merkezini anlatan merkezi idarenin başkent örgütü dışında tüm ülkeye yayılmış olan merkezi idare örgütünü anlatmak üzere *ülkesel örgüt (iller örgütü)* terimi kullanılabilir. Merkezi idare, başkent teşkilatı ile ülkesel teşkilattan oluşur. Taşra, Başkent Ankara ile Ankara İl İdaresi dışında kalan illeri anlatır.

C. Yerel Yönetimlerin Anayasal İlkeleri

Yerel yönetimler, yerel seçmenlerin karar organlarını seçerek oluşturdukları yerel kamu hizmetleri üreten devlet dışındaki kamu tüzelkişileridir.

Yerel yönetimler (mahalli idareler) Anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa yerel yönetimlerin türlerini, kuruluşunu, organlarını, görevlerini ve denetimini ayrıntılı kurala bağlamıştır.

Mahalli idareler;

1. **il,**
2. **belediye** veya
3. **köy**

halkının

mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere

kuruluş esasları **kanunla** belirtilen ve

karar organları, gene kanunda gösterilen, **seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan**

kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Kanun, **büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri** getirebilir.

Mahalli idarelerin **belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları,** görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, **kanunda belirtilen** esas ve usuller dairesinde **idari vesayet yetkisine** sahiptir.

Mahalli idarelerin **seçimleri,** 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.

Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Yerel yönetimlerin bölüntüleri *il, belediye* ve *köydür.*

Köy kırsal alan, belediye kentsel alan ve il ise mülki (territoryal, ülkesel) alandır.

Anayasa köy, kent ve ilde yaşayan halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılayacak yerel örgütler kurulmasını öngörmüştür. Yerel halkın yerel gereksinimlerinin tümünün kapsanabilmesi için üçlü bölüntü yaratılmıştır. İnsan topluluklarının yoğunlaştığı köylerin ve kentlerin arası, yerleşimin olmadığı ya da yerleşimin topluluk derecesinde olmadığı kırsal alanlardır ancak köy ve kent insan topluluklarının bu alanlara taşınan yerel ortak gereksinimleri de vardır. Köy ve kent insan topluluklarının yerleştikleri alanların dışına taşınan yerel ortak gereksinimlerini karşılayacak örgüt için ölçek olarak etnik, yöresel, feodal vb. yönelimleri beslememek için mülki (ülkesel) bölüntü kullanılmış, merkezi idarenin ülkesel bölüntüsü olan iller yerel yönetim yapılmıştır.

Mahalli idareler

Madde 127 – Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. (Mülga ikinci cümle: 21/1/2017-6771/16 md.) Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

İller, anayasaya göre hem merkezi (genel) idarenin ülkesel bölüntüsü hem de bir yerel yönetim bölüntüsüdür.

İl, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan bir kamu tüzelkişidir.

İlin kamu tüzelkişiliği anayasaya dayanır ve anayasa değişikliği olmadan kaldırılamaz.

Yerel yönetimlerin bölüntüleri *il, belediye ve köy*dür. 127. maddede “veya” bağlacı kullanılmıştır. (Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...). Maddenin yazımından il, belediye ve köy arasında seçim yapılabileceği sonucu çıkmaz. Örneğin, il mülki bölüntüsünde il yerel yönetimi kurulmasının yeterli olabileceği, burada belediyeler ve köylerin kurulmayacağı sonucu çıkarılamaz. İl mülki bölüntüsünde, il yerel yönetimi kurulmayarak ve bütün köy yerel yönetimleri kaldırılarak yalnızca belediye yerel yönetimi ile de yetinilemez. İl, belediye veya köy yerel yönetim bölüntüleri birbirlerinin yerine geçemez. Köy, kent ve il seçmenleri büyüklükleri ve toplumsal özellikleri çok farklı seçmenlerdir. Karar organlarını seçerek oluşturacak olan seçmenlerin kendi yerel gereksinimleri dışındaki yerler hakkında karar vermeleri örgüt, işlev ve kullanıcı bağını koparır. Kırsal yerel yönetimi köyler ve mülki bölüntü yerel yönetimi il kaldırılarak kentsel alan yerel yönetimi belediye ile yetinildiğinde belediyenin kentsel kamu hizmetlerine ilişkin kararlara kırsal alan seçmenleri, kırsal alan hizmetlerine ilişkin kararlara kentsel alan seçmenleri katılacaktır. Bu durumda, diğer ikisi kaldırılarak yaratılan yerel yönetim bölüntüsü, seçmenlerin mahalli müşterek ihtiyaçlara değil belirli bir bölgenin genel siyasal temsiline karar verdikleri federal bölüntüye dönüşme yoluna girebilir.

Anayasa, *büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri* oluşturulabileceğini kabul etmiştir. Anayasanın tanıdığı bu olanak il, belediye ve köy dışında yeni bir yerel yönetim türü değildir. Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri yaratılabilme olanağı, 127. maddenin yerel yönetim türlerini düzenleyen I. fıkrasında değil, yerel seçimleri düzenleyen III. fıkrasında kurala bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulmasına ilişkin farklılık yaratabilme olanağıdır.

Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturma olanağı, belli bir alanda üç yerel yönetim bölüntüsünü ortadan kaldırarak anayasada olmayan bir yerel yönetim biçimi oluşturma olanağı vermediği gibi bunlardan yalnızca birisini kullanıp diğerlerini ortadan kaldırma olanağı da vermez. Anayasa Mahkemesinin, anayasa aykırılık savlarını reddettiği yürürlükteki yasal yapıda birçok il mülki ölçeğinde, il yerel yönetimi ve tüm köy yerel yönetimleri kaldırılarak yalnızca belediye yerel yönetimi bırakılmıştır. Örneğin Ankara il mülki ölçeğinde, il yerel yönetimi bulunmadığı gibi köy yerel yönetimi de yoktur. Kentsel yerel yönetim örgütüyle kırsal yerel yönetimi ve mülki alan yerel yönetimini sağlayabilmek işlev, örgütün niteliğiyle uyumlu olmadığı için güçtür, ayrıca anayasaya aykırıdır.

Yerel yönetimler belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurabilir. Birlik kurulması, cumhurbaşkanının iznine bağlıdır. Yerel yönetimler merkezi idareden izin almadan birlik kuramazlar.

Yerel yönetim birlikleri, anayasada sayılmış olan il, belediye ve köy dışında ayrı bir yerel yönetim bölüntüsü değildir. Yerel yönetim birlikleri, yerel ortak gereksinimleri karşılamak üzere değil, yalnızca belirli kamu hizmetlerinin görülmesi için kurulabilirler. Coğrafi alan temelli yerel yönetim birliği kurulamaz. Yerel ortak gereksinimler konusunda genel yetkili yerel yönetim birliği kurulamaz.

Anayasada yerel yönetim birliklerinin tüzel kişilik sahibi olup olmadığına ilişkin belirleme yapılmamıştır.

Yerel yönetimler, anayasa tarafından oluşturulmuştur. Bir alanda, köy, il ya da belediye kurulduğunda kuruluş işleminde, yasa ya da idari işlemde, bunların tüzelkişilik sahibi olduğu belirtilmemiş olsa da anayasadan tüzelkişilik alırlar.

Yerel yönetimlerin görevleri de anayasa tarafından *mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması* olarak belirlenmiştir. *Yerel yönetimlerin anayasal görev alanı* bulunmaktadır. Yerel ortak gereksinimlerin karşılanması yerel yönetimlerin görev alanı olmakla birlikte, bu görevlerin yasa ile belirlenmiş olması ve yerel yönetimlerin yasa ile yetkilendirilmiş olmaları gerekir. Yerel yönetimler, anayasal görev alanları olan yerel ortak gereksinimlerin karşılanması alanında kendiliğinden görev üstlenemezler, ancak yasaların verdiği görevleri yerine getirebilirler. Anayasanın 127. maddesinde yasallık ilkesi güçlü biçimde vurgulanmıştır. Buna göre, *yerel yönetimlerin kuruluş esasları, görevleri ile yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*

Yerel yönetimler, birer idaredir, federe devlet değil, yasalarla verilen görevleri yerine getirirler. Yerel yönetimlerin görevleri, yasalarda, “yerel ortak gereksinimi karşılamak” biçiminde yazılmaz. Yerel yönetim türlerine göre, bu türlerin karşılayacağı yerel toplumsal gereksinimlerin niteliğine göre yasalarda yerel yönetimlerin görevleri listelenir ve listede bulunmayabilecek yerel ortak gereksinimlerin karşılanması için de yetki verilir. Listelenen görevlere ek olarak verilen yerel ortak gereksinimleri karşılama görevi, yerel yönetimleri genel idare (merkezi) idare karşısında genel görevli duruma getirmez.

Yerel yönetimlere anayasal görev alanı olan yerel ortak gereksinimlerin karşılanması dışında kendi alanlarını aşan ya da ulusal nitelikte görev verilemez, kendileri bu nitelikte etkinlikte bulunamazlar.

Genel (merkezi) idarenin, yerel yönetimlerin görev alanında yerel ortak gereksinimleri karşılamak üzere kamu hizmeti örgütlemesi olanaklıdır. İdare, *görevler ayrılığı (tefrik-i vezâif)* ilkesine göre örgütlenmemiştir. İl, belediye ve köy yerel yönetimleri ile devlet tüzelkişiliği arasında bir görev bölüşümü bulunmamaktadır. Genel idare (merkezi yönetim), yerel yönetimlere ek olarak ya da onların yanısıra yerel kamu hizmetlerini üretebilir, yerel yönetimlerin karar organlarında alınan kararların yaşama geçirilebilmesi için gerekli olan hizmet örgütlenmeleri kurabilir. Yerel ortak gereksinimlerin yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmesi ilkesi, genel idarenin yerel yönetimlerin karar organlarının yerine geçerek karar almasına engel olmakla birlikte yerel kamu hizmeti kurmasına, örgütlemesine ve üretmesine engel değildir.

Ayrıca yasalarla yerel kamu hizmetlerinin yürütülüş biçimi belirlenebileceği gibi idarenin bütünlüğü ilkesi, genel (merkezi) idareye yerel kamu hizmetlerinin tüm ülkede benzer biçimde üretilip sunulması için standartlar belirleme yetkisi verilmesine de olanak tanımaktadır.

İller, belediyeler ve köyler birer kamu tüzelkişisidir. İller, belediyeler ve köylerin kamu tüzelkişisi olması bunların devlet tüzelkişiliği dışında olduğunu ve hukuksal olarak devlet tüzelkişiliği ile eşit olduğunu gösterir. Elbette, parasal gücü, yüklendiği hizmetler ve bunlara uygun yetki çeşitliliği ile eşit olmasalar da kamu tüzelkişiliğine tanınan genel hukuksal yetkiler bakımından bir köy ile devlet kamu tüzelkişiliği eşittir. Her bir yerel yönetim ve genel idare (merkezi idare, devlet kamu tüzelkişiliği) işlevsel, yönetsel, ekonomik büyüklüklerinin farklılıklarına karşın eşit hukuksal varlıklardır. Hukuk sisteminde, kamu tüzelkişiliğine tanınan ayrıcalık ve yetkileri, her bir yerel yönetim kendi görev alanında yer ve konu yönünden sınırlı olmak üzere kullanabilir.

Tüzelkişiler organlı yapılardır; il, belediye ve köylerin karar organları, hangi adı alırsa ve hangi biçimi taşırsa taşısın, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Yerel yönetimlerin karar organlarına yapılacak seçimlerde kimlerin seçmen olacağına yasama organı karar verir. *Yerel seçmenlerin* belirlenmesinde, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılanacak olan *yerel halk* kümesi temel alınır. Yerel yönetim ölçeğinde, yerel yönetim ile yerel ortak gereksinimlerini karşılanacak halk arasındaki bağlantı koparılmamalıdır. Köy tüzelkişiliğinin karar organı için köyde oturanlar, belediyeler için belediyenin görevli olduğu kentsel alanda oturanlar ve il yerel yönetimi için il

mülki sınırı içinde kırsal ve kentsel alan fark etmeksizin oturanlar yerel seçmenleri oluşturur. Örgüt ile ortak yerel gereksinimleri karşılanacak halk arasındaki bağlantı koparılmamalı ve karıştırılmamalıdır.

Anayasa yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulacağını kurala bağlamış ancak karar organlarının neler olduğunu belirlememiştir. Yerel yönetimler, birer federe devlet olmadığına, birer idare olduğuna göre yasadan yetki alarak işlem yapan tüm organlar ve hatta idari birimler karar veren parçalardır. Karar organı, yalın biçimde idari karar alabilmek değil de, onun kararı olmaksızın diğer parçaların karar alamayacağı iş yapamayacağı örgüt parçasını anlatıyorsa ve bu da siyasal temsilden çıkacaksa ancak meclis tipi yapılar karar organı olabilir.

Yasal yapıda, yalnızca meclis biçiminde kurulan organlar değil yürütme organları da karar organı sayılmış ve belediyeler ile köyler için yürütme organlarının da seçimle oluşturulması öngörülmüştür.

Yerel seçimlerin dönemi Anayasada belirlenmiştir. Erteleme ya da öne alma, erken seçim yapma olanağı tanınmamıştır. Yerel seçimler de Anayasanın seçimlere ilişkin temel ilkeleri belirleyen 67. maddesine göre düzenlenir.

Genel seçimler gibi yerel seçimler de eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.

Anayasa, *büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri* kurulabilme olanağı yaratmıştır. Bu olanak, 127. maddenin yerel seçimlere ilişkin III. fıkrasında yer almış olsa da büyük yerleşim merkezleri için kurulacak özel yerel yönetimlerin seçiminde Anayasanın 67. maddesindeki temel ilkelere uyulması gerekir. Büyük yerleşim merkezleri için kurulan özel yönetimin karar organlarının seçimi de eşit, gizli, tek dereceli, genel oy ve açık sayım, döküm esaslarına göre yapılmalıdır. Büyük yerleşim merkezleri için kurulan yerel yönetimlerin karar organlarının oluşturulmasında, seçimde seçilenlerin temsilcileri seçtiği iki dereceli seçim sistemi kullanılamaz. Anayasa tek dereceli seçimi zorunlu kılmıştır.

Yerel yönetim seçimleri de yargı denetiminde yapılır. Ayrıca, yerel yönetimlerin karar organlarına ve seçilmişlerine yargı güvencesi getirilmiştir.

İki ayrı güvence sözkonusudur. Kimin seçilme yeterliliğine sahip olduğuna, seçim sonucunda kimin seçildiğine ve mazbatayı kimin alacağına ilişkin uyuşmazlıklar seçim yargısında (seçim kurulları ve Yüksek Seçim Kurulu'nda) çözülür. Görev sırasında seçilme yeterliliğinin yitirilmesi durumunda da görevin sona ermesine YSK karar verir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının ve seçilmiş üyelerinin görevlerine ancak yargı kararı ile son verilebilir. Anayasanın, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” kuralında, yalnızca organlardan ve yargı denetiminden söz edilmektedir. Organlarda yer alan seçilmiş üyeler belirtilmemiştir. Ayrıca, kaybetmeye yargının karar vereceği değil, yargının denetleyeceği belirtilmektedir. Hükmün yazımından organların görevine son verme kararına karşı yargı yoluna başvurulabileceği anlamı çıkmaktadır. Bu kural, izleyen cümle ile birlikte değerlendirilmelidir: “Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” Bu kural, organ ve üyeleri ayırarak açıkça belirtmiş, idareye belirli durumlarda ancak görevden uzaklaştırma yetkisi vererek idarenin sona erdirmeye yetkisine sahip olmadığını belirlemiştir.

II. Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları

Madde 67 – Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir.

Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. (...)

Onsekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir.

Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir. (...)

Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.

Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.

Yerel yönetimlerin karar organlarının ve seçilmiş üyelerinin görevlerine ancak yargı kararı ile son verilebilir. Bu konuda Danıştay 8. Dairesi görevlidir. Yargı kendiliğinden harekete geçmez. Hangi durumlarda organlık ve üyelik sıfatının kaybedileceği yasa ile belirlenmiştir. Bunlardan birinin ortaya çıkması durumunda, merkezi (genel) idarenin yetkili birimleri (vali, içişleri bakanı) kanıtları toplayarak Danıştay'dan istemde bulunurlar. Yerel yönetimlerin karar organlarının ve üyelerinin görevlerine son verilmesi istemi, iptal ya da tazmin istemini içeren tipik bir idari dava değildir, idarenin yargısal denetimi gerçekleştirilmez, Danıştay'ın idari görevleri arasında değerlendirilebilir. Bununla birlikte Anayasa yargı güvencesi tanıdığından, idarenin istemleri Danıştay'ın idari dairesinde değil de bir dava gibi dava dairesinde, yargılama yöntemleri kullanılarak karara bağlanır.

Merkezi idarenin, yerel yönetimlerin karar organları ve seçilmiş üyeleri üzerinde geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi vardır. Devlet tüzelkişiliğinin, diğer kamu tüzelkişilerinin hukuksal yapısına yönelen bu yetki bir vesayet denetimi aracıdır. Anayasa uzaklaştırma yetkisini kişi yönünden yetki olarak belirlemiştir. İçişleri Bakanı'ndan başka bir merkezi idare birimi bu yetkiyi kullanamaz. Görevden uzaklaştırma yetkisinin neden ögesini, yerel yönetim karar organları ve seçilmiş üyelerinin görevleri ile ilgili suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılmış olması oluşturur. Uzaklaştırmaya yol açabilecek suç, organ ve üyelerin görevleriyle ilgili suçlardır.

Kovuşturma, savcı tarafından düzenlenen iddianamenin mahkemece kabul edilmesiyle başlayan yargılama sürecidir. Soruşturma ise savcılık tarafından bir suç kuşkusunu araştırmaya yönelik başlatılan kanıt toplama sürecidir. Savcılık soruşturması ya da mahkemede kovuşturma olmadan İçişleri Bakanı uzaklaştırma yetkisini kullanamaz. Uzaklaştırma, geçici bir önlem olmakla birlikte maddede “kesin hükme kadar” belirlemesi vardır. Soruşturma ve kovuşturma konusunda kesin hüküm verilmesi, karar verilmesi ve kesinleşme süreci dikkate alındığında, uzaklaştırılan organ ya da üyelerinin beş yıl olan görev sürelerini aşabilir. İçişleri bakanına tanınan geçici önlem yetkisinin, göreve son vermeye dönüşmemesi için “kesin hükme kadar” belirlemesi üst sınır olarak kabul edilebilir. İçişleri bakanının geçici görevden uzaklaştırma yetkisi, takdiri niteliktedir. Gerek neden ögesi verileri, hizmetin gerekleriyle birlikte değerlendirecek gerekli ise uzaklaştırma sonucuna varılacaktır. Uzaklaştırma kararının kaldırılması da olanaklıdır.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde *idari vesayet* yetkisine sahiptir. Vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlayıcı araçlardan biridir. Anayasada, özel olarak merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bütünlük sağlayıcı ilişkiyi düzenlemek üzere kurala bağlanmıştır. Vesayet yetkisinin amaçlarını düzenleyen kuralda, idarenin bütünlüğü salt bir örgütsel bütünlük değil işlevsel bütünlük olarak da kavranmaktadır.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin

idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,

kamu görevlerinde birliğin sağlanması,

toplum yararının korunması ve

mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla,

kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Vesayet yetkisinin amaçları Anayasada belirtilmiş ancak konusunu ve yöntemlerini belirleme işi yasaya bırakılmıştır. Bununla birlikte, Anayasada düzenlenmiş idari vesayet aracı da bulunmaktadır. 127. maddede içişleri bakanına tanınmış olan yerel yönetimlerin karar organlarını ve üyelerini geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi idari vesayet yetkisi örneğidir. Yerel yönetimlerin ancak cumhurbaşkanı izni ile birlikte kurabilmeleri de. Vesayet yetkisinde yasallık ilkesi, idarenin yasallığına ilişkin genel kural dışında özel olarak belirtilerek münhasır yasallığa dönüştürülmüştür. Yasada açıkça öngörülmeyen vesayet yetkisi kullanılamaz, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da düzenleyici işlemler ile vesayet yetkisi yaratılamaz.

İdari vesayet, idarenin içinde yer alan iki tüzelkişi arasındaki ilişkidir. Vesayet yetkisini kullanan tüzelkişinin, yerel yönetimler sözkonusu olduğunda devlet tüzelkişiliğinin kullanacağı yetkiler, üzerinde yetki kullandığı idarenin tüzelkişiliğini ortadan kaldıracak, etkisizleştirecek ya da anlamsızlaştıracak dereceye olmamalıdır. İdari vesayet yetkisi, anayasanın kurmuş olduğu işbölümünü bozacak yetkiler kullanılmasına olanak tanımaz. Vesayet yetkisinin kullanımında ilke olarak yerine geçme (ikame) olmaz. Devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi idarenin, yerel ortak gereksinimleri karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel seçmenlerce seçilerek oluşturulan devlet dışındaki kamu tüzelkişisinin organlarının yerine geçmesi, örgütünün yerine geçmesi ya da iradesinin yerine geçmesi anayasanın kurduğu işbölümünü bozar. İdarenin bütünlüğünü sağlamak için kullanılacak idari vesayet, yerine geçerek değil düzelterek, yönlendirerek, yaptırarak, yaptırım uygulayarak gerçekleştirilir. Bununla birlikte yerel ortak gereksinimlerin karşılanması için yürütülen hizmetlerdeki aksamanın giderilmesi gerekliliği, geçici ve teknik yerini alma sonucunu doğurabilir.

Devlet tüzelkişiliği dışında oluşturulan tüzelkişilere, mali kaynakları genellikle yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin giderlerini karşılamaya yetmediğinden devletçe kamu kaynağı ayrılır. Bu aktarım yasal düzenleme yapılmasını gerektirse de merkezi idarenin, yerinden yönetimlere mali kaynak aktarımına belirlemede yıllık bütçe sürecindeki rolüyle sahip olduğu etki yerinden yönetimleri yönlendirme olanağı yaratır. Bu olanak *mali vesayet* olarak adlandırılmaktadır. İdari vesayet yetkilerinden ve denetiminde farklı olarak mali vesayet, yerinden yönetimlere ve özellikle yerel yönetimlere bir yönetsel/siyasal yönelim verme aracıdır.

II. Genel (Merkezi) İdare Örgütlenmesi

Genel idare (merkezi idare), *cumhurbaşkanlığı örgütü* ile illerden oluşur.

İl, anayasa tarafından oluşturulan ve cumhurbaşkanının kural koyma alanında bulunmayan merkezi idare örgütüdür.

Genel idarenin ülke üzerinde örgütlenmesi (*mülki idare, ülkesel yönetim*) olan iller, cumhurbaşkanlığının taşra örgütlenmesi değildir. İller, cumhurbaşkanının iradesinden bağımsız anayasal ve yasal varlığa sahiptir.

Ulusal kamu hizmetlerinin ülkesel örgütlenmesi illerde gerçekleştirilir.

Ulusal kamu hizmetleri, ilke olarak bakanlıklar biçiminde örgütlenir.

Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasına göre, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

Merkezi (genel) idarenin il bölüntüsü, cumhurbaşkanlığı örgütü dışında anayasal varlığa sahiptir buna karşılık il bölüntüsünde, bakanlıklar tarafından yürütülen ulusal kamu hizmetlerinin taşra örgütlenmesi cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenecektir. Bakanlıkların il örgütlerinin, ilin yönetiminden çıkarılması olanaksızdır. İl, ülkesel bölüntü olarak varlığını anayasadan aldığı gibi yönetim ilkesi olan yetki genişliğini de anayasadan almaktadır.

Genel idare (merkezi idare), cumhurbaşkanlığı örgütü ile illerden oluşur. Cumhurbaşkanlığı örgütü ise *Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı başkent örgütü* ve *cumhurbaşkanlığı yürütme örgütü*nden oluşur.

A. Cumhurbaşkanlığı Örgütü

Cumhurbaşkanlığı örgütü 1 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (R.G.10.7.2018, 30474) ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı örgütüne ilişkin bilgiler sözkonusu kararnameden özetlenerek aktarılacaktır.

Cumhurbaşkanı, kendi örgütünü kendi koyduğu kurallarla düzenlenmektedir. TBMM, yasa çıkararak cumhurbaşkanlığı örgütünü düzenleyebilir. Cumhurbaşkanlığı örgütü yasaya kapalı cbk alanında yer almaz.

1. CUMHURBAŞKANI

Cumhurbaşkanı, anayasaya göre devletin yürütme yetkisi kullanıp, yürütme görevini yerine getirecek cumhurbaşkanlığı makamında bulunacak kişidir. Kişi ile makam birleşmiştir. Genel oyla seçilir.

Anayasanın 8. maddesine göre “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” 104. maddeye göre “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.”

Cumhurbaşkanı yürütme organının temsilcisidir, yürütme işlevinin yerine getirilmesini sağlayan bütün idare örgütü, merkezi (genel) idare içinde hiyerarşiyle ve genel idare dışındaki kamu tüzelkişileri için de vesayet, bağlı kuruluş, ilgili kuruluş vb. bütünlüğü sağlayıcı araçlarla cumhurbaşkanında bütünleşir.

Cumhurbaşkanı, idari teşkilatta devlet tüzelkişiliğinin (merkezi idarenin, genel idarenin) başıdır. İllerin anayasal varlığı ile yetki genişliği ilkesi ve bakanlıkların anayasadan kaynaklanan yetkilerinin yarattığı ayrıkı durumlar dışında bütün genel idare örgütü cumhurbaşkanının hiyerarşik amirliği altında örgütlenir.

Cumhurbaşkanının “devletin başı olması”, siyasal temsil niteliği bir yana, hukuksal temsil bağlamında, yalnızca devlet tüzelkişiliğini (genel idareyi, merkezi idareyi) temsil etmesi anlamını taşır. Cumhurbaşkanı devletin başı olsa da devletin idari örgütlenmesinde devlet tüzelkişiliği dışındaki tüm tüzelkişilikler cumhurbaşkanlığı aşamasırasının dışındadır.

1 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*’nin 1. maddesinde, “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” kuralı yinelendikten sonra 3. fıkrada “Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.” kuralını getirmiştir. Cumhurbaşkanının astları aşamasırasının en altında bulunan memura kadar iner. Bu kural anayasaya aykırıdır. Yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini astlarına devredemez. Cumhurbaşkanı ancak yasaların verdiği ya da kararname ile kendisine tanıdığı türev yetkileri (idari yetkileri) devredebilir.

Yetki devri, idaredeki yetki düzenini değiştiren kararlardır. Bir konuda iki makam aynı anda yetkili olmamalıdır. Yetki devrinde, yetki devri kaldırılmadığı sürece devreden devredilen yetkileri kullanamaz. Yetki düzeni, kurallarla nesnel biçimde belirlenir, yetki kullanan kişilerin değerlendirmesi ile sürekli değişmez.

Anayasanın 106 maddesine göre, bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda kırk beş gün içinde yenisi seçilene kadar; cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde bu süre boyunca Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanmış olması durumunda hangisinin vekil olacağı Anayasada belirlenmemiştir. CBK 1’de ilk durum için en yaşlı yardımcı ikinci durum için cumhurbaşkanının görevlendireceği yardımcı vekil olarak belirlenmiştir (m.18).

Anayasada cumhurbaşkanına vekalet edecek yardımcının Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacağı belirtilmiş olmakla birlikte, bu yetkiler ancak süreklilik ilkesi gereği yürütülmekte olan işlerde kullanılabilir, ilke olarak, yeni seçilecek ya da görevine dönecek cumhurbaşkanı

bağlayacak yeni kararlar alınamaz. Makamdaki geçici boşluğu doldurmak üzere kullanılan vekalet, işgüder niteliktedir.

CBK 1 ile cumhurbaşkanı yardımcılarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek özel kalem müdürlükleri kurulmuştur.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI MERKEZ (BAŞKENT) TEŞKİLATI

Cumhurbaşkanlığı örgütlenmesi başkentte yer alır. Cumhurbaşkanlığı örgütlenmesinde merkez ile taşra ayrımı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı genel idarenin karar merkezini örgütler. Genel idarenin komuta merkezi cumhurbaşkanlığının başkent örgütlenmesinde oluşturulmuştur. Yersel bir işbölümünü anlatan merkez (başkent) – taşra ayrımı cumhurbaşkanlığı örgütlenmesini anlatmak için uygun bir sınıflandırma olmamakla birlikte, komuta – kurmay sınıflandırması idare hukukuna yabancı olduğu için kullanmayı sürdüreceğiz.

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı;

İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürlerden oluşur.

CBK 1, “Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı” kavramını kullanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı merkez örgütü kadroları cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir (m.11). Cumhurbaşkanının oluşturduğu merkez örgütü kadrolarının bir bölümüne yine cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmakta, bir bölümüne ise idari işler başkanı tarafından atama yapılmaktadır. İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler Cumhurbaşkanı tarafından; diğer personel ise İdari İşler Başkanı tarafından atanır veya görevlendirilir (m.12).

Cumhurbaşkanlığı merkez örgütünde cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan kadrolara yine cumhurbaşkanı tarafından atananların dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, özel bir misyonla görevlendirilebilmesi, Cumhurbaşkanının onayı ile büyükelçi unvanı alabilmesi olanaklıdır (m.12).

Cumhurbaşkanlığı merkez örgütünde cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan kadrolarda çalışanlardan hizmetine ihtiyaç kalmayan kadrolu personelden emeklilik statüsünde olmayanlar, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanır (m.12).

Cumhurbaşkanlığı merkez örgütünde yalnızca kadrolu personel çalışmamaktadır. İşgücünün kamu hizmetine bağlanma biçimi çeşitlendirilmiştir. CBK 1’in 13. maddesine göre, merkez teşkilatında; a) Kadrolu personel, b) Kadroya bağlı süreli personel, c) Kadroya bağlı olmayan süreli personel, ç) Kısmi zamanlı personel, d) Sözleşmeli personel, görev yapar.

a) Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü

Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek üzere özel kalem müdürlüğü kurulmuştur. CBK 1’in 2. maddesine göre, cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını, tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işlerini, protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetlerini düzenlemek ve yürütmek; Cumhurbaşkanının Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine ilişkin talimatlarını yürütmek ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak özel kalem müdürlüğünün görevidir.

Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne de büyükelçi unvanı verilmiştir (m.2). Daha doğru anlatımla Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı kararnamesinde özel kalem müdürünün büyükelçi olacağı kuralı koymuştur.

Özel kalem müdürlüğünün başkent dışında da örgütlenmesine olanak tanınmıştır. Cumhurbaşkanı, ihtiyaç duyulan yerlerde Cumhurbaşkanlığı çalışma büroları açılabilmesini kurala bağlamıştır (m.2).

Cumhurbaşkanı Başdanışmanı, Danışmanı ve Özel Temsilcisi

Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir (m.3). Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir (m.4). Bu şekilde görevlendirilecekler Büyükelçi unvanı verilebilir.

b) Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı merkezinin temel örgütlenme yapısı olarak İdari İşleri Başkanlığı oluşturulmuştur (CBK 1, m.5). İdari İşler Başkanlığı'nın yöneticisi İdari İşler Başkanıdır. İdari işler başkanına *en yüksek devlet memuru* statüsü tanınmıştır.

İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir.

İdari İşler Başkanı, özel kalem müdürlüğünün yürüttüğü sekreterlik hizmetlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmakla görevlidir (m.6).

Cumhurbaşkanının genel idarenin birimleri, diğer kamu tüzelkişilikleri ile yasama ve yargı organları arasındaki ilişkisinde idari işler başkanlığı aracı, veri ve karar akışını sağlar. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı'na bağlı birimlerin görevlerinin incelenmesi, Cumhurbaşkanının devlet ve idari teşkilat içindeki işlevlerini görmemize yardımcı olabilir.

İdari İşler Başkanının, görevleri Cumhurbaşkanlığının iç örgütlenmesini aşar niteliktedir. İdari İşler Başkanlığının birimleri, Cumhurbaşkanlığı iç örgütlenmesine yönelik değildir tüm devlet hizmetlerine ilişkin merkezileşme sağlayıcı niteliktedir. İdari İşler Başkanı, tüm genel idareyi, tüm bakanlıkları kapsayıcı bir veri toplayıcı, veri işleyici ve ilke belirleyici birimdir. Tüm bakanların üzerinde, *cumhurbaşkanlığı müsteşarı* gibi konumlandırılmıştır.

CBK 1'in 6. maddesine göre, İdari İşler Başkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması; Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti ve iç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmakla görevlidir.

İdari İşler Başkanlığı, şu birimlerden oluşmaktadır:

1. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü
2. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
3. Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü
4. Destek Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
5. Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Bu birimler, ilke olarak alınacak kararları önceleyen ya da onların birimler arasında akışına aracılık eden idari işlem niteliği taşımayan, genellikle idarenin içinde kalan etkisiz hazırlık işlemleri yaparlar. Elbette bu birimlerin irade açıklamaları, hukuk düzenine genel ve soyut kurallar eklediği, kişilerin statüleri üzerinde sonuç doğurduğu ya da idarelerin ya da idari birimlerin yetkilerini kullanmalarını engellediği, kısıtladığı durumlarda etkili işlem (idari işlem) olarak ortaya çıkar, idari yargıda iptal davasına konu olabilir.

Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanının yasama sürecine ilişkin yetkilerinin kullanılmasında ve idari teşkilatın kural koymasında veri toplayan, karar akışını sağlayan ve cumhurbaşkanının iradesini yazılı biçime dönüştüren İdari İşler Başkanlığı birimim Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'dür.

CBK 1'in 7. maddesine göre İdari İşler Başkanlığı birimim Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır:

TBMM tarafından kabul edilen kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa ve hukukun genel ilkelerine uygunluğunu incelemek, verilecek talimata göre onaya hazırlanması veya bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

Milletlerarası anlaşmaların kanunla uygun bulunması için TBMM Başkanlığına gönderilmesine ilişkin işlemleri yapmak,

Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların, Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmasına ilişkin işlemlerin yapılmasını sağlamak

Kanunların, TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olmaları durumunda, bunlarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi nezdinde açılacak iptal davası hazırlıklarını yapmak,

Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlanmasına ilişkin işlemleri yapmak,

Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı Programına uygunluğu açısından incelemek,

Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kararları ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak,

Mevzuatı bilgi işlem sistemi içinde takip etmek,

Resmi Gazete'nin yayımlanmasını sağlamak,

Yargı mercilerince Cumhurbaşkanlığına gönderilen ve Cumhurbaşkanının taraf olarak gösterildiği evraka ilişkin işlemleri takip etmek,

Hükümlülerin sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle cezalarının Cumhurbaşkanınca hafifletilmesi veya kaldırılmasına ilişkin işlemleri yürütmek ve alınan kararları Adalet Bakanlığına bildirmek.

Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı merkez örgütlenmesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, tüm devlet örgütlenmesini izlemek, işleyiş ilkeleri belirlemek, gerek cumhurbaşkanlığı personeline ve gerekse üst kademe yöneticilerine ilişkin cumhurbaşkanınca alınacak kararlara ilişkin hazırlıkları yapmak, bunlara ilişkin kayıtları tutmakla görevli bir birimdir.

Milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ile TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin işlemlerde cumhurbaşkanına düşen görevlerin yürütülmesi de milletvekilleri personelmüşçesine Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

CBK 1'in 7. maddesine göre Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır:

Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmak,

Cumhurbaşkanına vekâlet işlemlerini yapmak,

Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakan atanmaları ve görevden alınma işlemleri ile vekâlet işlemlerini yapmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ait işlemleri yapmak,

TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin işlemleri yürütmek,

Cumhurbaşkanının özlük işlerini yürütmek, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı personelinin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak,

Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,

Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,

Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak,

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilmelerine dair işlemleri yapmak.

Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı'nın bir birimi olan Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, ilk bakışta sanılanın tersine cumhurbaşkanlığı merkez örgütünün güvenliğine ilişkin bir müdürlük değildir.

CBK 1'in 9. maddesine göre Güvenlik İşleri Müdürlüğü, Devletin güvenlik politika ve stratejilerini belirleyen idareler arasında eşgüdümü sağlar, belirlenen politikaların uygulamasını izler, değerlendirir ve raporlar; Olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde, olağanüstü hâl ilanına esas olan konularda bilgileri derler, değerlendirir ve bu hususlarda eşgüdüm sağlar. Müdürlüğün bu görevlerini yerine getirirken, ilgili politika kurullarının görüşünü alması zorunludur.

Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığındaki genel müdürlüklerden görevleri büyük oranda Cumhurbaşkanlığı merkez örgütüne yönelik olan tek müdürlük Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü'dür.

CBK 1'in 9. maddesine göre, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

Genel evrak ve arşiv faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek,

Cumhurbaşkanlığının kiralama ve satın alma işlerini yürütmek, temizlik, aydınlatma, ısıtma, onarım, taşıma ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak,

Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek,

Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatına ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtlarına ilişkin kiralama, satın alma, bakım, onarım ve yenileme hizmetlerini yürütmek,

Cumhurbaşkanlığı yerleşkelerinin bilişim altyapısının kurulumu, bakımı, ikmali, geliştirilmesi ve güncellenmesi ile ilgili işleri yapmak ve haberleşme güvenliğini sağlamak,

Strateji geliştirme ve malî hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmak,

Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan hizmetlerin e-Devlet kapsamında verilmesine yönelik altyapı çalışmaları yapmak, kamu ve sivil toplum kuruluşlarına ait projelerde koordinasyon sağlamak,

Bilişim hizmetleriyle ilgili bilgileri toplamak ve veri tabanları oluşturmak.

c) Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanırken, İdari İşler Başkanlığı örgütü aracılığıyla veri toplar, bu veriler işlenir ve gerekli yazçiz gerçekleştirilir. Cumhurbaşkanı, siyasa belirlerken ve kararlarının içeriğini oluştururken kendisine yön vermesi için danışsal nitelikte olan kurullar kurmuştur.

Enaz üç üyeden oluşan ve cumhurbaşkanınca atanan dokuz adet politika kurulu oluşturulmuştur.

CBK 1'in 20 maddesine göre, bu kurullar *cumhurbaşkanlığı bünyesinde* kurulmuştur. *Bünye*, cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatını anlatabilir. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında “Bilim, Teknoloji ve Yenilik”, Eğitim ve Öğretim”, “Ekonomi”, “Güvenlik ve Dış Politika”, “Hukuk”, “Kültür ve Sanat”, “Sağlık ve Gıda”, “Sosyal Politika” ve “Yerel Yönetim” kurulları oluşturulmuştur.

34. maddeye göre kurullara yeteri kadar personel verilir ve her Kurulun sekreteryaya hizmetleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yerine getirilir. Kurulların giderleri için her yıl Cumhurbaşkanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

CBK 1'in 20 maddesine göre, kurulların görevi, Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmaktır. Kurulların, etkili irade açıklamasında bulunma (idari karar alma) yetkisinin olmadığı danışsal nitelikte, görüş ve tespit niteliğinde irade açıklamalarında bulunacağı görülmektedir.

Kurullara genel idare ve tüm diğer idarelerden bilgi isteme yetkisi tanınmıştır. CBK 1'in 20 maddesine göre “kendilerinden bilgi istenen bütün kamu kurum ve kuruluşları bu bilgileri vermekle yükümlüdürler.”

Cumhurbaşkanının hiyerarşik amiri olduğu genel idare dışındaki tüm idarelere, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile böyle bir yükümlülük getirilmesi anayasaya aykırıdır. Yasalarla kurulmuş olan idarelere, bu yasalarda olmayan ek görev ve yükümlülükler cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile getirilemez.

Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular: (CBK 1, m.23): Bölgesel ve küresel rekabet, bilim ve teknoloji, bilgi toplumu, Ar-Ge, stratejik önemi haiz teknoloji, girişimcilik kültürü, sanayinin ithalat bağımlılığını azaltacak, rekabet gücünü artıracak programlar, serbest bölgeler, araştırma altyapıları, internet ortamının ekonomik, ticari ve sosyal hayatta kullanımı vb.

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.24): Eğitim ve öğretim faaliyetleri, yükseköğretim stratejisi, üniversitelerde açılacak fakülte ve bölümler, ülkenin işgücü planlaması, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programları, mesleki ve teknik eğitim, çıraklık eğitimi vb.

Ekonomi Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.25): Küresel ve ulusal ekonomi ve kalkınma, gelir azaltıcı veya harcama artırıcı öneriler, bölgesel gelişme, yatırım süreçlerini hızlandırma, ihracata dönük üretim, ticaretin kolaylaştırılması, faizsiz finans sistemi, finansal sistemde sistemik riskler, gümrük, devlet destekleri vb.

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.26): Uluslararası ilişkiler, bölgesel sorunlar, küresel gelişmeler, güvenlik ortamı, göç, afet ve acil durum, sivil havacılık, siber güvenlik, karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği vb.

Hukuk Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.27): Yargı ve hukuk sisteminin iyileştirilmesi, mevzuatın güncellenmesi, hak ihlalleri, suç oranlarının azaltılması, kadınlara ve çocuklara karşı şiddet, aile içi şiddet, çocuk istismarı vb.

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.28): Kültür ve sanat, kültürel ve tarihi miras, kültür turizmi, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşları vb.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.29): Sağlık sistemi, gıda sağlığı ve güvenliği, bitkisel ve hayvansal ürünler, su kaynakları, yarım ve hayvancılıkta yerli gen kaynakları, önleyici sağlık hizmetleri, tıbbi teknolojiler, ilaç sanayi, biyogüvenlik, bağımlılıkla mücadele vb.

Sosyal Politikalar Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.30): Toplumun ihtiyaç sahibi kesimleri, aile kurumunun korunması, çalışma şartları, gelir güvencesi, gelir adaleti, sosyal refah, dezavantajlı gruplar, göç, göçmen sorunları vb.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun araştıracağı ve siyasa önereceği konular (CBK 1, m.31): Kentleşme, yerel yönetim, göç, iskan, çevre, orman, su ve benzeri alanlar, boğaziçi imar uygulamaları, vb.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI YÜRÜTME ÖRGÜTÜ

Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (Any, m.104).

Cumhurbaşkanı yürütme yetkisi ve görevini, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanır ve yerine getirir (Any m.8).

Yürütme yetkisi cumhurbaşkanına ait olmakla birlikte tüm idare örgütlenmesi cumhurbaşkanına ait değildir. Yürütme organı içinde yer alan ve yasama ile yargının destek örgütlenmesini de kapsayan idare, anayasa tarafından işbölümlü düzenlenmiştir. Yerel yönetimler ve kamu tüzelkişileri cumhurbaşkanının temsil ettiği genel idare örgütünün dışında hukuksal varlığa sahiptir.

Cumhurbaşkanının başında olduğu merkezi idare dışında kamu tüzelkişiliğine sahip olan ve olmayan idareler bulunmaktadır. Ayrıca, cumhurbaşkanlığı örgütü içinde de anayasal varlığa sahip olan idareler bulunmaktadır.

Genel idarenin (merkezi idarenin) başı cumhurbaşkanı olmakla birlikte cumhurbaşkanının sahip olduğu hiyerarşik yetki tam değildir, *anayasanın kurduğu idare içi işbölümünde* devlet tüzelkişiliği adına işlem yapma yetkisine sahip olan, başka deyişle devlet tüzelkişiliğini temsil edebilen *idari birimler* de bulunmaktadır. Ayrıca, varlığı ve yetkileri anayasadan kaynaklanan danişsal örgütler de bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisinin sahibi olarak devletin üstlendiği ulusal kamu hizmetlerini bakanlıklar olarak ve uyduğu oranda kamu tüzelkişilikleri kurarak örgütlemek zorundadır. Kurulan bakanlıkların ve kamu tüzelkişilerinin verilen görevleri yerine getirmek için anayasadan kaynaklanan devlet tüzelkişiliğini ve kendi tüzelkişiliklerini temsil yetkileri bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı merkez (başkent) örgütü, komuta merkezi olarak cumhurbaşkanının alacağı kararlar için veri üretir, kararları hazırlar ve gerekli yazçizi yapar; cumhurbaşkanı cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasamsı kurallar koyar, tek tek ulusal kamu hizmetlerini değil de geneli ilgilendiren konularda genelge, yönetmelik vb, kuralkoyucu işlemler yapar, yasalarda yer alan atama ve diğer yetkilerini kullanır; bakanlıklardan ve cumhurbaşkanlığının kurduğu tüzelkişiliklerden oluşan cumhurbaşkanlığı yürütme örgütü ise kamu hizmetlerinin örgütlenip, üretilmesini sağlar ve bunun için kuralkoyucu ya da birel idari kararlar alır.

(1) Bakanlıklar

Anayasanın 106. maddesinde bakanlık ve bakan, iki ayrı statü olarak kurala bağlanmıştır.

106/sona göre, “**Bakanlıklar**ın kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile **merkez** ve **taşra** teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

Bakanlık, görev ve yetkiler örgütlenmesidir. Bakan ise örgütün en üst makamıdır, kişi ile makam bütünlüğünden oluşur.

106. maddeye göre bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar ve cumhurbaşkanınca görevden alınırlar.

Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı örgütünün parçası olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Bakanlıkları cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurmakta, görevlerini belirlemekte, örgütlemekte ve yetkiler vermektedir.

Anayasada kimi bakanlara görevler verilmiştir. *Anayasada adı geçen bakanlar*, kurulması zorunlu olan bakanlıkları gösterir. Anayasada adı geçen bakanlar, hizmet alanıyla belirlenmiş olduğuna göre bu hizmetler bakanlıklar biçiminde örgütlenmek zorundadır.

Anayasanın Milli Güvenlik Kurulu'nu kuran 118. maddesine göre “Adalet”, “Milli Savunma”, “İçişleri”, “Dışişleri Bakanları” kurulun üyesidir. Anayasanın 130. maddesine göre “Üniversitelerin hazırladığı bütçeler ... Milli Eğitim Bakanlığına sunulur.” 159. maddeye göre “Adalet Bakanı” Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun başkanıdır, ve “Adalet Bakanlığı Müsteşarı” kurulun doğal üyesidir.

Anayasada, bakanlık ve bakan merkezi idarenin örgütlenme birimleri olarak kurala bağlanmış olmakla birlikte, bakanlık için bir örgütlenme biçimi düzenlenmemiştir. İl, bölüntüsü bakanlıkların ülkesel yönetim bölüntüsü olmak zorundadır ve bölge ise kurulabilecek bir bölüntüdür. Bunun dışında genel olarak bakanlıklar için bir örgütlenme biçimi düzenlenmemiştir. Adalet Bakanlığı için *müsteşar* makamı bulunması anayasal zorunluluktur.

Bakan, CBK 1'in 503. maddesine göre, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir; bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Bakan Yardımcıları, CBK 1'in 504. maddesine göre, bakanın emrindedir, bakanlık hizmetlerini bakan adına, bakanın direktif ve emirleri yönünde yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını sağlar. Hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur. Birden fazla olan yardımcılarının statüsünün sanki bakandan sonraki en üst amir gibi kurala bağlanması ussal çelişkidir. Bakan yardımcılarında da bir hiyerarşi bulunması ya da kuralın “her bir bakan yardımcısı kendi görev alanlarında ...” biçiminde yazılması gerekir.

Adalet Bakanlığında, bakanlık müsteşarının bulunması anayasa gereğidir. Bakan yardımcılarını, Adalet Bakanlığı müsteşarının yerini alamaz. Adalet Bakanlığı Bakan Yardımcısı, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nda görev yapamaz. Anayasada açıkça Adalet Bakanlığı müsteşarı kurala bağlanmıştır. “Adalet Bakanlığı ilgili bakan yardımcısı”nın Hakimler Savcılar Kurulu üyesi olduğuna ilişkin, 703 sayılı KHK ile değişik 6087 sayılı Hakimler ve Savcılar Kurulu Kanunu m. 3/5 bu yönüyle anayasaya aykırıdır.

CBK 1, m.504'te, personele ilişkin tüm CBK düzenlemelerinde görülen anayasaya aykırı bir yöntem öngörülmüştür. “Bakan yardımcısı kadroları atama işlemi yapıldığı anda herhangi bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilerek Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır.”

Saymaca ile kadro kuruluşu, anayasaya aykırıdır. Atama, bir kişinin, yasa ile oluşturulmuş varolan bir kadroya yerleştirilmesidir. Bir kişiye görev verilmesi, kendiliğinden kadro yaratmaz. Anayasanın 106. maddesinde, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” denilmiş cumhurbaşkanına kadro oluşturma yetkisi tanınmamıştır. Teşkilat ile kadro

bağlantılı olmakla birlikte kamu görevlilerini düzenleyen Anayasanın 128. maddesine göre, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” Cumhurbaşkanının, cbk ile kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin kural koyması anayasaya aykırıdır. Cumhurbaşkanı atama ile kadro oluşturamaz, yasayla oluşturulmuş olan kadrolara atama yapma yetkisi kullanabilir.

Bakanlıklarda sayısı onbeşi geçmemek üzere Bakan Müşaviri istihdam edilebilmesine de olanak tanınmıştır. Bunlar için de atama ile kadro ihdas edilmiş sayılması, saymaca kadro, yöntemi öngörülmüştür. “Bakan Müşavirlerinin kadroları atama işlemi gerçekleşince hiçbir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş ve ilgili bakanlığa ait kadro cetvelinin ilgili bölümüne eklenmiş sayılır (m.505).”

Bakanlıkların bütçesi, genel bütçe içinde yer alır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda *genel bütçe*, devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. I sayılı cetvelde bakanlıklar, tüzel kişiliği olmayan başkanlıklar, müdürlükler, kurumlar yer almaktadır.

CBK 1’in 508. maddesinde bakanlığa düzenleyici işlem (kuralkoyucu işlem) yapma yetkisi tanınmıştır. “Bakanlık görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenlemeler yapabilir.” Maddedeki “idari düzenlemeler” tamlaması, kural koyma yetkisinden çok, düzene koymayı çağrıştırmaktadır.

Anayasanın 124. maddesinde, “bakanlıklar kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” kuralı yer aldığına göre, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilen bu idari düzenlemeler yapabilme yetkisi yasalara, cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ve yönetmeliklere uygun olarak çıkarılması gereken uygulayıcı kuralları kapsamaktadır.

Bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademeler

CBK 1, m.505’e göre, “Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.”

Tüzel kişilik sahibi olmayan bağlı kuruluşlar, bakanlık örgütlenmesi içinde değerlendirilebilir de ayrı tüzel kişilik sahibi ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşlar, bakanlığın üzerinde vesayet yetkisi kullandığı genel idare dışında ayrı idarelerdir. Bakanlığın, yürütmekle yükümlü olduğu ulusal kamu hizmetleriyle bağlantılı hizmetleri üreten hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkileri kullanıyor ve kimi politikalarını bu kamu kurumları aracılığıyla gerçekleştiriyor olması, bu ayrı tüzel kişileri bakanlık örgütünün temel kuruluşuna ya da hiyerarşik kademelerine katmaz.

Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu kamu hizmetini komuta merkezidir. 505. Maddede bu görev, “bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek” biçiminde kurala bağlanmıştır.

Bakanlık merkez teşkilatında, genel müdürlükler, kurul başkanlıkları ve daire başkanlıkları bulunmaktadır. Bunların bir bölümü bakan yardımcılara bağlı olarak çalışmaktadır (m.505).

Bakanlık taşra teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetleri üretip sunacak ülke coğrafyasına yayılmış örgütlenmedir. Başkent bölüntüsünde de hizmetler, merkez teşkilatı tarafından değil de “taşra” teşkilatınca örgütlendiğine göre, taşra teşkilatı terimi yerine mülki teşkilat ya da ülkesel örgütlenme terimleri kullanılmalıdır.

CBK 1’in 505. maddesine göre taşra teşkilatı “bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli” örgütlenmedir. Gereksinime göre göre aşağıdaki birimlerin tamamından veya birkaçından oluşur.

- İl valisine bağlı il kuruluşları
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları

Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları oluşturulması anayasanın 123 ve 126. maddesine aykırıdır. Yerinden yönetim ilkesi, il bölüntüsünün anayasal varlığı ve ilin yetki genişliğine göre yönetilmesi, merkeze bağlı taşra birimi kurulmasına olanak tanımaz.

Bakanlığın taşra örgütlenmesindeki hiyerarşik birimler taşra teşkilatı il kuruluşlarında: 1) Vali, 2) İl Müdürlüğü, 3) Şube Müdürlüğü, 4) Şeflik ve taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında 1) Kaymakam, 2) İlçe Müdürlüğü, 3) İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü, 4) Şeflik olarak belirlenmiştir.

Vali, bakanlığın ildeki hiyerarşik kademesi değildir, il yöneticisidir. Anayasada il yöneticisinin kim olacağı kurala bağlanmamıştır. İl yöneticisi kim olursa olsun, bakanlığın taşra hiyerarşik kademesi olarak tanımlamaz. *İl yöneticisi* devletin (genel idarenin) ildeki temsilcisi olduğu gibi tüm bakanlıkların da ildeki yürütücüsüdür.

Bakanlık yurtdışı teşkilatı, CBK 1'in 510. maddesinde bakanlıkları da kapsar biçimde, “tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlarıdır.” biçiminde kurala bağlanmıştır.

Dış temsilcilik, diplomatik temsilcilikler ve konsolosluklardan oluşur. Diplomatik temsilcilikler ise büyükelçilik, daimi temsilcilik, temsilcilik, elçilik, ortaelçilik, büyükelçilik ve elçilik büroları ve daimi maslahatgüzarlıklarıdır. Konsolosluk; başkonsolosluk, konsolosluk, muavin konsolosluk, konsolosluk ajanlığı ve büyükelçilik konsolosluk şubeleri ile fahri başkonsolosluk ve fahri konsolosluklardır.

Dış temsilcilikler, Dışişleri Bakanlığının örgüt birimleridir. Bunun dışında diğer idareler de yürüttükleri hizmetlerin niteliğine göre dış temsilciliklerde ihtisas birimleri kurabilirler.

Bakanlıklar, yukarıda aktarılan *örgüt birimleri* aracılığıyla ulusal kamu hizmetlerini örgütleyip tüm ülke çapında sunarlar. Kimi kamu hizmetlerinin özgün niteliği bakanlık örgütlenmelerinde de farklılık yaratabilir. Örneğin Adalet Bakanlığı'nın ülke üzerinde yayılması (taşra teşkilatı), Dışişleri Bakanlığının yurtdışı teşkilatı, Milli Savunma Bakanlığı'nın orduları içeren örgütlenmesi.

Ulusal kamu hizmetlerinin neler olduğunu saptamak için başvurulacak temel kaynak bakanlıkların görevlerini düzenleyen mevzuattır.

Bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş

Kimi ulusal kamu hizmetleri, yönetsel ve daha çok iktisadi nedenlerle bakanlıklar dışında ayrı tüzelkişiler olarak örgütlenmiş olabilir. Bakanlıkların ürettiği ulusal kamu hizmetlerinin parçası olan ya da bunlarla bağlantılı olan kamu hizmetlerini üretmekte uzmanlaşmış tüzelkişiler, hizmetlerin hükümet siyasasına uygun olarak yürütülebilmesi için genellikle bakanlıklarla hiyerarşiye varan bir bağılılık içinde olurlar. Bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş bakanlıkların ürettikleri kamu hizmetleriyle bağlantılı ya da ilgili hizmet üreten kamu kurumlarını genel idareye bağlayan bütünlük sağlayıcı araçlardır.

CBK 1, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları konusunda yalnızca “kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir.” düzenlemesini yapmıştır (m.524).

(2) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesiyle kararnamede verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı örgütünün içinde cumhurbaşkanının temsil ettiği devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir kamu tüzelkişiliğine sahip olan cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar bütçesinin yer aldığı genel

bütçe dışında özel bütçesi ve kendi personeli bulunan bir örgüt ilke olarak Cumhurbaşkanlığı örgütü içinde değerlendirilemez. Ayrı tüzelkişilik sahibi bu ofisleri cumhurbaşkanlığı örgütü içine alabilmek için Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu kurala bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan ofislerin, organları bulunmamaktadır. Başkan ve idari örgütten oluşan bir tüzelkişi sözkonusudur. Başkan, ofisin en üst amiri olup ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur, ofisi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetir (m.528). Ofislerde Başkana yardımcı olmak üzere başkan yardımcısı görevlendirilebilir.

Ofislere taşrada ve yurtdışında örgütlenme olanağı da sağlanmıştır. “Ofislerin merkezi Ankara’dadır. Ofisler gerekli görmesi halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilir. Yurtdışı teşkilatı kurabilir (m.535).

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri toplamak, bilgi üretmek, eşgüdüm sağlamak ve kamu ile özel sektöre öncülük etmektir. Ofislere bu görevleri yerine getirmek için verilen yetki “yakın işbirliği içinde çalışmak” ve bunun için de “gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak” olarak belirlenmiştir. CBK 1’in 528. maddesine göre, “Ofis, görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışmak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkilidir (m.528).”

531. maddeye göre “ofisler, görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilir.” Bununla birlikte ofislerin isteklerinin karşılanması gerektiğine ilişkin bir yükümlülük getirilmemiştir. Kuruluşları yasa ile düzenlenmiş bulunan idareler için bilgi ve belge verme yükümlülüğünün cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile getirilmesi olanağı bulunmamaktadır.

Ofisler bir kamu tüzelkişisi olarak Anayasanın 124. maddesinin verdiği yetkiyi kullanarak yönetmelik de çıkarabilir ancak yönetmelikte konulacak kurallar da bu eşgüdüm, işbirliği ve öncülük görevleriyle sınırlı olacaktır.

Ofisin bütçesi genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek, ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler ile gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlardan oluşur (m.530).

(3) Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kuruluşlar

Devlet örgütlenmesi içinde devlet tüzelkişiliğinden ayrı tüzelkişilik sahibi olan ya da kendisine tüzelkişilik tanınmamış ve cumhurbaşkanlığının ya da bir bakanlığın hiyerarşi içinde bir birim olarak da örgütlenmemiş birçok idare bulunmaktadır. Bunlardan büyük bölümü, özellikle tüzelkişilik sahibi olanlar yürüttükleri hizmetleriyle ilgili bakanlıkla bağlanmış, ilgilendirilmiş ya da ilişkilendirilmiştir. Az sayıda kurum ve kuruluş ise cumhurbaşkanı tarafından kendi örgütüne bağlanmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 37. maddesine göre, “aşağıda yer alan kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağlı olup, kanunları ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki hükümlere tabidir.

Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, İletişim Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı.

Sayılan idarelerin cumhurbaşkanlığına bağlı olmasının sonuçlarına ilişkin hiçbir belirleme bulunmamaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği, bu idarenin genel idare ile bütünlenmesi gerekir, ancak bütünlük sağlayıcı aracın bağıllık olması bu kurum ve kuruluşların bir bölümünün niteliği ile uyumlu olmayabilir. Bağıllık ilişkisi, emir ve direktif vermeyi, bunlara uyma zorunluluğunu, iç denetimi, disiplin yetkilerini vb. içeren hiyerarşik bir ilişkinin kimi öğelerini içermek zorundadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile cumhurbaşkanlığına bağlanmış olan bu idarelerin bir bölümünün ayrı kuruluş yasası bulunmaktadır. Bir bölümü ise Anayasada düzenlenmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu Anayasanın 108. maddesinde cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur ve cumhurbaşkanının isteği ile denetim yapar. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

Diyanet İşleri Başkanlığı Anayasanın 136. maddesiyle kurulmuştur. Maddede Diyanet İşleri Başkanlığı'nın *genel idare içinde* yer aldığı açıkça kurala bağlanmıştır. Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde yer alması, cumhurbaşkanının

I. Diyanet İşleri Başkanlığı

Madde 136 – Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncülerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir.

iradesinden bağımsız olarak devlet tüzelkişiliğini temsilen işlem yapabilmesi demektir. Cumhurbaşkanının, devlet tüzelkişiliğini temsil etme yetkisi anayasadan gelen bir idareyi cumhurbaşkanlığına bağlaması, kendi hiyerarşisi içine alma sonucu doğurmaz.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Anayasanın 118. maddesi ile kurulmuştur. “Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları,

Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur.” Maddede Milli Güvenlik Kurulu'nun ya da Genel Sekreterliğin cumhurbaşkanlığına bağlı olduğuna ilişkin bir belirleme bulunmamaktadır. “Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir.” Gündemi cumhurbaşkanınca düzenlense ve toplantılarına cumhurbaşkanı başkanlık etse de kurul, cumhurbaşkanından bağımsız karar alır ve kararlarını cumhurbaşkanına sunar. Kurul öneri ve görüş nitelikli karar alıyor olsa da Kurul ya da Sekreterlik cumhurbaşkanına bağlı değildir.

H. Devlet Denetleme Kurulu

Madde 108 – İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

B. Genel İdarenin Ülkesel Örgütü

1. İl

Anayasanın “İdarenin kuruluşu” başlıklı 126. maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır ve birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. İllerin idaresi *yetki genişliği* esasına dayanır.

Genel idare (merkezi idare), *cumhurbaşkanlığı örgütü* ile illerden oluşur. *İl*, anayasa tarafından oluşturulan ve cumhurbaşkanının kural koyma alanında bulunmayan merkezi idare örgütüdür. Genel idarenin ülke üzerinde örgütlenmesi (*mülki idare, ülkesel yönetim*) olan iller, cumhurbaşkanlığının taşra örgütlenmesi değildir. İller, cumhurbaşkanının iradesinden bağımsız anayasal ve yasal varlığa sahiptir.

Ulusal kamu hizmetlerinin ülkesel örgütlenmesi illerde gerçekleştirilir.

Merkezi idare, adı merkezi de olsa Türkiye üzerinde yani ülke üzerinde illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılır. Merkezi idarenin başkentte bir komuta merkezi olur ve başkenti de kapsayan Türkiye, yani tüm ülke illere bölünür. Merkezi idarenin (genel idarenin) ülkesel bölüntüsü ildir. Cumhurbaşkanının temsil ettiği devlet tüzelkişiliğinin Türkiye üzerindeki idaresi iller olarak bölünür. Başkent de bir ildir. Bu nedenle, *merkezi idarenin başkent teşkilatı* ve *merkezi idarenin taşra teşkilatı* hatalı bir ayırmadır. İller, taşranın örgütü değil, tüm merkezi idarenin tüm ülkedeki bölüntüsüdür. İller, ülkesel yönetim (mülki idare) bölüntüleridir.

Cumhurbaşkanının temsil ettiği devlet tüzelkişiliğinin (merkezi idarenin, genel idarenin) yürütmekle yükümlü olduğu ulusal kamu hizmetleri il ve altı bölüntülerde yerinden yönetim ilkesiyle örgütlenir. Yurttaşlar için devlet kendilerine yönelen kamu gücü ve yararlandıkları kamu hizmetidir bunlar da örneğin başkentte yaşayan bir yurttaş için bile sağlık bakanlığından çok ilindeki hastanedir, sokağındaki karakoldur, okuldur.

İller, devletin üstlenmiş olduğu ulusal kamu hizmetlerinin örgütlenme ve sunulma bölüntüleri olduğundan hemen hemen tüm bakanlıkların ve hatta ulusal nitelikte kamu hizmeti üstlenmiş olan kamu kurumlarının il örgütlerine sahiptir. Anayasa illerin idaresini yetki genişliği esasına dayandırdığından, ilde örgütlenen tüm ulusal kamu hizmetleri il yöneticisi tarafından başkentteki komuta merkezinin kararı gerekmezsin yönetilir. İl yöneticisi, ilindeki kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu düzeninin sağlanması için devlet tüzelkişiliği (genel idare, merkezi idare) adına karar alır, aldığı kararlar bakanın onayı gerekmezsin hukuksal etki doğurur.

Anayasada merkezi idarenin il bölüntüsü oluşturulmuş, il altı bölüntüler için bir kurum öngörülmemiştir. Bunun gibi ili yetki genişliğine göre oluşturulması gereken örgütlenmesine ilişkin bir kural da konulmamıştır. İl yöneticisine ilişkin de anayasada belirleme bulunmamaktadır.

Ülkenin, illere bölünmesine için anayasada “coğrafya durumu”, “ekonomik şartlar” ve kamu hizmetlerinin gereklerin” ölçüt olarak belirlenmiştir.

Bir coğrafi bölüntüde il kurulması yasa ile olur. İllerin, örgütlenme biçimi de yasa ile belirlenir.

Merkezi idarenin il yönetimi, 10.6.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu ile il altı kademeler olarak *ilçeler* ve *bucaklar* oluşturulmuştur. İlin yöneticisi *validir*. Ulusal kamu hizmetleri il bölüntüsünde, *şubeler* olarak örgütlenir. İlde valiye yardımcı olarak bu şube müdürlüklerinin katılımıyla *il idare kurulu* oluşturulmuştur.

Bucak bölüntüsü İl İdaresi Kanunundaki hukuksal varlığını sürdürmekle birlikte 10.9.2014 tarih ve 6552 sayılı yasanın 129. maddesindeki “Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır” kuralı ile ülkesel (mülki) yönetimden çıkarılmıştır.

Türkiye’de, Eylül 2020 itibariyle 81 il, 922 ilçe bulunmaktadır. Yeni il ve ilçe kurulması, varolanların kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il’e bağlanması yeni yasa ile gerçekleştirilebilir.

a) Vali

Vali, il genel idaresinin başıdır (m.4).

Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır (m.9). İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Vali, devlet tüzelkişiliğinin ve ulusal kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olan bakanların ildeki temsilcisidir. Yasada, anayasaya göre devleti temsil yetkisine sahip olan cumhurbaşkanının ildeki temsilcisi ve yürütme yetkisine sahip olan cumhurbaşkanının idari yürütme aracı olarak tanımlanmıştır. Valilerin, ilde devlet tüzelkişiliğini (genel idareyi, merkezi idareyi) dolayısıyla cumhurbaşkanını temsil etmesinin dayanağı anayasada il için öngörülen yetki genişliği ilkesidir.

Vali devlet tüzelkişiliğinin ve ulusal kamu hizmetlerinin ildeki yürütücüsü ve temsilcisidir. Bu ikili temsilin en önemli sonucu valinin devlet tüzelkişiliği adına idari işlem yapması ve ilin genel yönetiminden doğan davalarda davalı ya da davacı olmasıdır.

9.6.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda valiler ildeki dahiliye memurları arasında sayılmıştır. Yasa dahiliye memurlarının atamasını düzenleyen bu yasanın pek çok maddesi yürürlükten kaldırılmış, valileri atama yetkisi cumhurbaşkanı tarafından, cumhurbaşkanına verilmiştir. Valilerin özlük işlerinin düzenlenmesinde İçişleri Bakanlığı’nın yetkileri nedeniyle ve valinin temel görevlerinin birinin kolluk olmasından dolayı vali, ilk bakışta içişleri bakanlığı personeli gibi düşünülmektedir. Vali, hiçbir bakanlığın personeli değildir, hiçbir bakanlığın hiyerarşisinde değildir.

3 sayılı cumhurbaşkanlığı kararnamesinde valiler üst kademe yöneticileri arasında sayılmıştır. Bu kararname ile cumhurbaşkanı kendisine valileri atama ve atadığı valiyi sözleşmeli olarak çalıştırabilme yetkisi tanımıştır. Valilerin görev süreleri diğer üst kademe yöneticileri gibi cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlanmıştır. Ancak bunlar, yerlerine atama yapılincaya kadar görevlerine devam ederler (m.4).

Vali olabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. enaz dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak yeterli sayılmıştır.

İl genel idaresini vali, il örgütü aracılığıyla gerçekleştirir. Genel idarenin başkent örgütünün (komuta merkezinin) il adına karar alabilmesi olanaklı değildir, ancak ulusal kamu hizmetlerine ilişkin siyasaları belirleyebilir, mevzuata ilişkin yorumlarını ve uygulamaları genelleştirebilir, tekil durumlar için valilere emir verebilirler. 9. maddeye göre “cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re’sen emir ve talimat verirler.” Ancak vali adına ya da onun yerine geçerek karar alamazlar. Genel idarenin komuta merkezi Başkent Ankara İli için de aynı özellikler geçerlidir.

Genel idarenin başkent örgütünün, valiyi atlayarak il genel idaresi örgütüyle doğrudan yazışma yetkisi yoktur. “Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar (m.9).”

İlde genel idare örgütü bulunmayan bir hizmet sunulması gerektiğinde vali bu işlerin yürütülmesini, “bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.” Valilere yalnızca genel idarece yürütülen hizmetlere ilişkin yetki verilmemiş, yerel yönetimlerin hizmetlerinin

yürütülmesinde aksama yaşandığında bunları tamamlama görevi de verilmiştir. Bunun gibi, belediye zabıtasının görevlerinin ildeki genel kolluk örgütüne desteklenmesi olanağı da bulunmaktadır.

Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder (m.9). “Gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgiler hemen verilir (m.11).” Valinin özel işyerlerine ilişkin denetim yetkisi, temel haklarla çatışan bir etkinlik olduğundan kolluk işlevine ilişkin yargı güvenceleri ve açık yasal yetkilendirme çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Genel emir, valinin karar alma gücünün biçimidir. Kural koyucu değil, genel idari karar niteliğindedir. “Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.” Valinin, yönetmelik çıkartma yetkisi bulunmamaktadır. Uygulayıcı kurallar (adsız düzenleyici işlemler) çıkartıldığı görülmektedir. Genel emirler, çok sayıda kişiyi ve alanı ilgilendirmekle birlikte, genel, soyut ve zaman içinde sürekliliği olan kurallara değildir. Genellikle kamu düzenine ilişkin konularda genel emirler çıkarılır.

İçtihatî hareket

9.6.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun 27. maddesinde “Kanun ve nizamnamelerde sarahat olmayan ve hakkında hususi emir bulunmayan mesailde mafevkten istizan imkanı olmadığı takdirde vali, kaymakam ve nahiye müdürleri kendi içtihatlarıyla hareket ederler ve tedbir alırlar.” kuralı yer almaktadır.

Vali, ilde genel idarenin yöneticisi olarak kamu hizmetlerini yürütür ve kanunların uygulanmasını sağlar. Bu görevleri yaparken yasalarda ve ilgili kurallarda açıklık yoksa merkezden gelmiş özel bir emir de bulunmayan bir durumla karşılaşır, ilgili hizmetin komuta merkezine, yani başkent örgütüne konuyu danışır, görüş ister, emir bekler. Valinin mevzuatta açıklık ve merkezden emir bulunmayan konuyu başkente sorma olanağı yoksa açık olmayan kuralı kendisinin yorumlaması ve vardığı sonuca göre önündeki sorunu çözmesi gerekir. Bu bir kural koyma yetkisi değildir, açık olmayan kuralı üst makamdan bağımsız olarak yorumlama yetkisidir.

Valinin kolluk yetkileri

İl genel idaresi tüm ulusal kamu hizmetlerinin ülkenin il bölüntüsündeki sunucusudur. Kamu hizmetlerinden, bastırıcı nitelikte olan kamu düzenini sağlama hizmeti olan kolluk, doğrudan doğruya il yöneticisi valiye verilmiştir.

Vali, suç kuşkusu oluştuğunda kuşkuluyu ve kanıtları yargıya erdirmek için gerçekleştirilen adli kolluğun değil, kamu düzenini korumak ve bozulmasını önlemek için yürütülen idari kolluğun amiridir. Adli kolluk, savcının emri altındadır. Vali il sınırları içindeki genel ve özel idari kolluğun amiridir. Vali, “suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır (m.11).” “Önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir.” Vali, gerekli durumlarda emri altındaki kolluk örgütüne suç faillerinin bulunması için gereken emirleri verebilir. Bu emir, adli kolluk yetkisinin kullanılmasını gerektirebilir. Bu nedenle yasada “kolluk bu emirleri, mevzuatta belirlenen usule uygun olarak yerine getirir.” kuralı konulmuştur. Valinin adli kolluk alanındaki bu emri, adli kolluk yöntemleri kullanılması gerektiğinde savcıya bildirilmek ve onun kararlarıyla yürütülmek zorundadır.

Sınır illerinin valilerine “memleketin sınır ve kıyı emniyetini” “yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlama” görevi verilmiştir. Ulusal güvenlik, kolluk yetkisi kapsamında değildir, ulusal kamu hizmeti olarak Milli Savunma Bakanlığı ve bağlı askeri örgütlenme ile örgütlenmiştir.

Valinin sınır ve kıyı güvenliğine ilişkin görevleri ulusal güvenlik hizmetinin örgütlenme özelliklerine göre ilgili yasalarda belirlenmiştir.

Vali, sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında güvenliğin sağlanması, giriş çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli biçimde yürütülmesi için gerekli önlemleri almaya yetkilidir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülki idare amirine devredebilir. Bu yerlerde görevlendirilen mülki idare amiri taşıtlar, yolcular ve görevli personelin üstlerini, araçlarını ve eşyalarını aratabilir (Ek m.1).

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir (m.11). Kolluk örgütünün bütün ast ve üstlerinin il içiyle sınırlı olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir. Bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür (m.11).

Vali kamu düzenini sağlamak için kolluk örgütü dışındaki genel ve yerel yönetim örgütü ve personelinin yararlanabilir. Vali, kamu düzenini sağlamak amacıyla kararların uygulanması için adli ve askerî kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir. Kamu kurum ve kuruluşları, valinin bu konudaki emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde vali, emir ve talimatlarını kolluk aracılığıyla uygular (m.11).

Vali kamu düzenini sağlamak için “gereken karar ve tedbirleri alır (m.11).” Bu hüküm valiye, genel bir yetki vermemektedir. Valinin kamu düzenini sağlamak için alacağı karar ve önlemlerin, yasal dayanağının bulunması ve kolluğun anayasal ilkelerine uygun olması gerekir. İl İdaresi Yasasında, valilere kişilerin dolaşımına ve belli yerlerde dolaşılmasına sınırlama getirme yetkisi tanınmıştır. “Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir (m.11).”

Kamu düzenini sağlamakta askerlerden yararlanılması

Valiler, kolluk görevini yerine getirirken emrindeki kolluk gücü yeterli olmazsa diğer illerden kolluk gücü isteyebilir ve gerekirse de askeri birliklerden yararlanabilir. Terör olayları söz konusu olduğunda , ildeki kolluk gücünün yeterli olmaması durumunda ise valinin istemi olmaksızın Cumhurbaşkanı kararıyla askeri birlikler görevlendirilebilir. “Genel kolluk kuvvetlerinin imkân ve kabiliyetlerini aşan durumlarda terörle mücadele için gerekli olması veya terör eylemlerinin kamu düzenini ciddi şekilde bozması hâlinde, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla Türk Silahlı Kuvvetleri görevlendirilebilir (m.11).”

Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmediklerinde ya da bunları önleyemediklerinde; aldıkları önlemlerin bu emrindeki kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmediklerinde ya da uygulayamadıklarında,

- diğer illerin kolluk kuvvetleriyle,
- bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığından
- ve gerekirse Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dahil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından

mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler.

Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir.

Olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı, vali ile koordine edilerek askerî birliğin komutanı tarafından, görevde kalış süresi, askerî birliğin komutanı ile koordine edilerek vali tarafından belirlenir.

Görevlendirilen askeri birlik, hem kolluk mevzuatına göre hem de askeri kurallardaki yetkileri kullanacaktır. Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkiler kullanılarak yerine getirilir. Askeri birliğin belirli görevleri jandarma ya da polis ile birlikte yapması halinde komuta, sevk ve idare askeri birliklerin en kıdemli komutanı tarafından üstlenilir.

Valinin sınır ötesi operasyon yetkisi

Valinin Silahlı Kuvvetlerden yardım istediği durumlarda, olaylar sınır illerinde ya da bitişik mücavir bölgelerde gerçekleşiyorsa ve eylemcilerin eylem sonrası komşu ülke topraklarına sığındıkları saptanmışsa valinin istemi üzerine ilgili komutan eylemcileri ele geçirmek ya da etkisiz duruma getirmek amacıyla “her defasında Genelkurmay Başkanlığı kanalı ile Cumhurbaşkanının müsaadesi tahtında, ihtiyaca göre kara, hava, deniz kuvvetleri ve Jandarma Genel Komutanlığı unsurları ile komşu ülkelerin mutabakatı alınmak suretiyle mahdut hedefli sınır ötesi hareket planlayıp icra edebilir.” Türk Silahlı Kuvvetleri birliklerinin, bu fıkra kapsamındaki faaliyetleri, askerlik hizmet ve görevlerinden sayılır.

b) İl idare şube başkanları

İl idare şube başkanları, bakanlıkların ildeki örgütünün başkanlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır.

Vali tüm il genel idaresinin başı olmakla birlikte, ildeki yargı örgütlenmesi ve askeri örgütlenme, valinin hiyerarşisinde değildir. Yargıç, yargıç sınıfında bulunanlar, Cumhuriyet savcıları, adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire/şubeleri valinin emri altında değildir (m.4). Tutukevleri ve cezaevleri korunması, gözetim ve denetiminde Cumhuriyet savcısıyla birlikte valiye görev verilmiştir (m.10).

Askerlik şube ve daireleri valinin emri altında bulunmamakla birlikte, “valiler, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikayetlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar. Cevabı kafi görmedikleri takdirde askerlik şubelerinin bağlı bulunduğu bölge, tümen veya korkomutanlıklarına ve Milli Savunma Bakanlığına müracaat ederler. Bu makamlar tarafından lazımgelen soruşturma yapılarak kanuni gereği ifa edilir ve sonucundan valilere bilgi verilir (m.11).”

İl memurları, il genel idaresinin işgücünü oluşturan kamu görevlileridir. Bunların büyük bölümü, genel idarenin karar merkezindeki makamlarca ildeki görevlerine atanırlar, bir bölümü ise il atanır ve il içindeki görev yeri vali tarafından belirlenir.

Bakanlıkların ya da tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin ilde çalışacak görevlilerinden ilçe idare şube başkanı sıfatını haiz olanlar; il merkezinde devlet gelir, giderlerinin ve mallarının tahakkuk, tahsil, ödeme ve idaresiyle ilgili ikinci derecedeki müdürler, şube şefleri ve kontrol memurları, nakit muhasipleri; lise, orta ve o derecelerdeki okul müdür ve öğretmenleri; hastaneler uzman hekimleri başkent tarafından ildeki görev yerlerine atanırlar. Bunun dışında kalan bütün memurlar Bakanlıklar valilik emrine tayin edilerek il idare şube başkanının görüşü alınarak (*inha*) valiler tarafından görev yerleri belirlenir. Atamaya ilişkin bu ayrım dışında, bütün memurların gerektiğinde il içinde yer ve görev değişiklikleri bağlı oldukları il idare şube başkanlarının görüşü alınarak (*inhası* üzerine) valice gerçekleştirilir ve mensup oldukları Bakanlıklar veya genel müdürlüklere nedenleriyle bildirilir (m.4).

Valinin il idare şubeleri üzerindeki yetkileri

İl idare şube başkanları kendi şubelerine düşen işlerin yürütülmesinden ve şubelerinden personelin mevzuatta belirtilen görevlerinin hızlı ve düzenli biçimde yapmasından valiye karşı

sorumludurlar (m.21). İl idare şube başkanlarının her biri mevzuatın verdiği görevleri ve valinin emirlerini yürütmekle yükümlüdürler. Valinin istediği her türlü bilgiyi vermekle de ödevlidirler (m.21).

İl genel idaresindeki şube başkanları ve ilçedeki mevzuatı ya da idari kararları uygularken belirsizlikle karşılaşır ya da o konuda valinin izninin gerektiğini düşünürlerse bunları validen sorarlar. Vali konuyu ilgili şube başkanıyla görüşür ya da gerekirse ilgili kamu hizmetinin başkentteki karar merciiine sorar ve alacağı yanıtı göre gereğini yapar (m.22).

Vali, ildeki genel idare örgütünün başıdır ve bu örgüte emir verebilir. Anayasanın kanunsuz emire ilişkin kurallarına uygun olarak il idare şube başkanları ve kaymakamlara, bu emirlerin mevzuata uygunluğunu inceleme ve bir aykırılık görürlerse bunu valiye bildirme yetkisi tanınmıştır. Mevzuata aykırılık kuşkusu kendisine yazılı olarak bildirilen vali emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili üst mercie yazar. Hizmetin başkentteki karar merkezinden yanıt gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır (m.24).

Vali, adli ve askeri daireler dışında bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiridir (m. 13). Bunlara ilgili kanundaki uyarma, kınama ve beş günlüğe kadar aylıktan kesme cezalarını savunma aldıktan sonra verme ve uygulama yetkisi validedir. Daha ağır disiplin cezası gerektiren bir disiplin suçuyla karşılaştığında yetkili disiplin mercilerine istemde bulunur. Yetkili disiplin mercileri valinin istemini bir karara bağlamaya mecburdur (m. 13). Valilerce re'sen verilen disiplin cezalarının kesin olduğu kurala bağlanmış olsa da Anayasanın idarenin her türlü eylem ve işleme karşı yargı yolu açıktır hükmü karşısında bu cezalara karşı iptal davası açılabilir.

Valiler, denetlemeleri sırasında iş başında kalmalarında sakınca gördükleri bütün kamu görevlilerini işten elçektirilebilirler ve hizmetin aksamaması için gereken önlemleri aldırırlar; durumu gerekçesiyle birlikte ilgili olduğu makama derhal bildirirler (m.16).

Valilerin örgütü üzerinde güçlü yetkileri vardır. Valiler, vali yardımcılarının, kaymakamların, il idare şube başkanlarının, bölge muhakemat müdürlerinin, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridirler (m.18). Merkez tarafından atanmış olan kamu görevlilerinin yıllık izinleri bile ancak valilerin yazılı bildirimine üzerine verilebilir (m.13).

Vali, emri altındaki örgüte ve personele ilişkin yakınmaları inceleme ve düzeltici kararları alma yetkisine sahiptir.

"Valiler, emir ve denetimi altında bulunan teşkilatın aldığı kararla yaptığı muamelelerden şikayet edenlerin müracaatlarını tetkik eder; memurun haksız veya kanunsuz muamelelerini görürse hakkında kanuni muameleye başvurur. İnceleme neticesinde vardığı sonuca göre alacağı kararı derhal tatbik ettirir ve ilgiliye bildirir (m.13)."

c) İl kurulları

İl idare kurulu, il genel yönetimi tüzelkişilik sahibi olmadığından bir organ değildir. İl genel yönetiminde bir birimdir, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden teşekkül eder (m.57). Kurulda yer almayan şube başkanlarını ilgilendiren işler görüşüldünde, onların oy yetkisi tanınmış katılımıyla kurul genişler (m.59). Yasa idare kurullarının görevlerini saymamış, mevzuatta verilen görevleri yapacağını kurala bağlamıştır. Ancak "idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar (m.60)" biçiminde karar türlerini belirlemiştir. İdare kurullarının, 1982 yılında idare mahkemeleri kurulmadan önce sahip oldukları, idari işlemleri denetleme yetkileri kaldırılmıştır, daha önemlisi, Anayasanın güçler ayrılığı temel kuralı idare kurullarının yargısal işlem yapmasına engeldir.

İl genel kurulu, valinin yılda en az dört kez il idare şube başkanlarının tümüyle toplanmasıdır. İdari yaptırıma ilişkin, 66. maddede, “İl genel kurulu” geçmekte, 24. maddede ise adı anılmadan düzenlenmektedir. İl genel kurulu uyulması zorunlu kararlar alır. İl İdaresi Kanunu’nun 24. maddesine göre, “Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir.

İl genel idaresinin aldığı idari kararlara yöneldiği kişilerce uyulmadığı durumlarda, yasaların verdiği resen icra araçları dışında, idari para cezası ve hapis cezası da uygulanabilir. İl İdaresi Kanunu’nun 66. maddesine göre, “İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülât gösterenler veya riayet etmeyenler, mahallî mülkî amir tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır. / Ancak, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi hâlinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davranışlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.”

2. İl altı bölüntü: İlçe

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İlçe, anayasal değil, yasal bir merkezi idare birimidir.

İl altında, ilçeler kurulmuştur. İl, yetki genişliği ilkesiyle yönetilirken ilçenin yetkileri genişletilmemiştir. İl ve yöneticisi devlet ildeki kamu hizmetlerini devlet tüzeliği (genel idare, merkezi idare) adına ve onu temsilen yürütür, ilçe ise il içinde bir alt bölüntüdür.

Kaymakam, ilçe genel idaresinin başıdır (m. 27). Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır ve ilçenin genel idaresinden sorumludur.

Kaymakamlık, valilikle birlikte 657 sayılı Yasa’nın 36. maddesinde “Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı”nda sayılmışsa da, valilikten farklı olarak bir meslek memurluğudur. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde II sayılı cetvelde yer almaktadır. Kaymakamlık mesleğine girmek için 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu 2/A maddesine göre yazılı sınav ve mülakat aşamalarından geçip *kaymakam adayı* olmak ve kaymakamlık stajını tamamlamak gerekmektedir.

Kaymakam adayı olabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımamanın dışında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle getirilen şartları da taşımak gerekir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 274/A maddesine göre kaymakam adaylarının “yurt içindeki üniversitelerin veya diploma denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış olmak kaydıyla yabancı üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir.” Anayasa’nın 70. maddesinde düzenlenen “kamu hizmetine girme” hakkı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı dışında kaldığından, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaymakam adaylığı için yeni bir koşul getirilmesi anayasaya aykırıdır.

Kaymakam adaylığı yazılı sınavı ve mülakatında başarılı olanlar *kaymakam adayı* olarak atanır ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu m. 3'e göre staja başlarlar. Staj, Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nde düzenlenmiş olup, 36 ayda tamamlanmaktadır. Bu süreci başarıyla tamamlayan adaylar, kaymakam olarak atanmaya hak kazanır.

Kaymakam atamalarını yapacak makama ilişkin mevzuatta bir belirleme yoktur. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre kaymakamların da bulunduğu II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere *Cumhurbaşkanı onayı* ile atama yapılacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının atamaya onay vermesi için, öncelikle bir makamca atama kararı alınması gerekmektedir. Ancak kaymakamları atama yetkisi mevzuatta herhangi bir makama verilmemiştir. Uygulamada kaymakamlar doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmaktadır.

İlçe idare şube başkanları: Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu m. 4/son'da belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır. İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanlar ilçe idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilçenin ikinci derecede memurlarıdır. (m. 28)

“İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taallük eden kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dahilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur.” (m.21) Kaymakam, ilçede kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin uygulanmasından doğan şikayetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir.

Kaymakamlar, ilçe idare şube başkanlarının genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridirler.

İlçe çevresindeki belediyelerin başkanlarıyla köy muhtarları, üst makamlara kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçlarıyla ilgili yazışmalarını kaymakamlık vasıtasıyla yaparlar (m. 35).

Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri

Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın ilanı, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Kaymakam, Cumhuriyet Bayramında ilçede yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle muhaberede bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla yazışabilirler ve bu yazışmayla ilgili valieye bilgi verirler.

Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur (m.31).

Kaymakam, kamu düzenini sağlamak için kolluk örgütü dışındaki genel ve yerel yönetim örgütü ve personelinden yararlanabilir. Kaymakam, kamu düzenini sağlamak amacıyla kararların uygulanması için adli ve askerî kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir. (m.11) Kamu kurum ve kuruluşları, kaymakamın bu konudaki emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde kaymakam, emir ve talimatlarını kolluk aracılığıyla uygular.

Kaymakamlar, istisna kapsamı dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmeleriyle özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe

idare şube başkanlarını valinin onayıyla, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir. (m.31)

Kaymakam, her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı teftiş eder. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirir ve gereğini yapar. Devir ve teftişe çıkacağı zaman valiyi haberdar eder. Devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiyeye bildirir. (m.36).

İlçe idare kurulları:

İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında tahrirat katibi, malmüdü, Hükümet hekimi, milli eğitim memuruyla tarım memuru ve veterinerden oluşur (m. 57). İdare kurulları, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar.

Gerek il gerek ilçe idare kurullarından kuruma dâhil olmayan idare şubelerinin başkanları kendi idarelerine ait idari ve istişari işlerin görüşülmesinde üye sıfatıyla çağrılarak o iş hakkında gerekli izahatı verir ve oya katılırlar (m.59).

İlçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına itiraz edilebilir (m. 65).

“İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülât gösterenler veya riayet etmeyenler, mahallî mülkî amir tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır. / Ancak, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi hâlinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.” (m. 66)

İlçe memurları: 5442 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (A) fıkrası haricinde kalan ilçe idare şube başkanları il idare şube başkanlarının inhası üzerine valilerce tayin ve aynı usule göre nakil ve tahvil edilirler. İlçenin sekizinci maddenin (B) fıkrası dışında kalan memurları ilçe idare şube başkanlarının inhası üzerine kaymakamlarca tayin ve memuriyetleri valilerce tasdik ve aynı usule göre nakil ve tahvil olunurlar.

Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur.

Kaymakam, valinin onayıyla ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir (m.32).

Kaymakam, ilçenin idare şube başkanlarıyla ikinci derecedeki memurlarına, genel ve özel kolluk amir ve memurlarına usulüne göre savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama cezaları verir ve uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve talepte bulunabilir.

Kaymakam, ilçe memurlarına takdirden dolayı verebilir.

Kolluk yetkileri: Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir.

Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür. İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa mütaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta

alınan ve ilan edilen karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 5442 sayılı Kanun m.66 gereğince Kabahatler Kanunu'nda öngörülen emre aykırı davranışa ilişkin 32. madde hükümleri uygulanır.

“Devlete, Özel İdareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır. Buralarda bulunan veya çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilir, istenilen bilgiler hemen verilir.” (m.32)

Kamu düzenini sağlamakta askerlerden yararlanılması

Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiyeye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir.

Yardıma gelen askeri kuvvet 5442 sayılı Kanun'un 11/D maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir.

3. İl üstü bölüntü

Anayasanın 126. maddesine göre, “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

Birden çok ili içine alan ülkesel bölüntünün biçimi konusunda tek belirleme bunun bir merkezi idare örgütü olacağıdır. Birden çok ili içine alan bölüntünün, merkezi idare örgütü olması dışında biçimine ilişkin bir belirleme yoktur. Birden çok il bir araya getirilerek *bölge* bölüntüsü oluşturulabilir. Ancak birden çok ilin bir araya getirilmesinin tek biçimi bölge de değildir. İllerarası eşgüdüm merkezi, illerarası yatırım örgütü vb. örgüt biçimleri kullanılabilir.

Birden çok ili içine alan ülkesel bölüntü ancak kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla kurulabilir. Coğrafi benzerlikler, dilsel, dinsel, kültürel benzerlikler gibi etnik özellikler illerin bir araya getirilmesinde ölçü olarak kullanılamaz.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan örgütlenmeye tüzelkişilik tanınmaz. Birden çok ili içine alan örgütlenme ancak merkezi idare içinde oluşturulabilir. İl üstü mülki (ülkesel) yönetim bölüntüsüne ayrı karar organı, ayrı bütçe ve ayrı personel verilemez. İl üstü ülkesel yönetim bölüntüsü, bir yerel yönetim olarak kurulamaz.

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, tüzelkişilik olarak örgütlenmiş olduğundan merkezi idarenin dışında yer alır. Bir bakanlığa bağlı olması, vesayet bağıdır. Devlet tüzelkişiliğinden (genel idareden) ayrı tüzelkişilik sahibi olan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı il üstü mülki (ülkesel) bölüntü olarak kabul edilemez.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (430 sayılı KHK), birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı örneğidir.

Bakanlıkların bölge müdürlükleri il üstü yönetim bölüntüsü kapsamında değerlendirilebilir. Öte yandan Anayasanın öngördüğü örgütlenmenin tek tek bakanlıklar için olmayıp genel idarenin taşra bölüntüsü olduğundan tek bir bakanlığın bölge örgütünün bu kapsamda yer almayacağı da düşünülebilir.

C. Din Kamu Hizmetlerinin Örgütlenmesi: Diyanet İşleri Başkanlığı

Genel idarenin içinde, bir dini idare örgütlenmesi bulunmaktadır. Türk idaresine ilişkin değerlendirmelerde, *mülki idarenin* yanısıra *askeri idare* bulunduğu ya da daha genel anlatımla *sivil bürokrasiye* paralel bir *askeri bürokrasinin* bulunduğu eleştirisi yapılır. Ordu komutanlıklarının ve garnizon komutanlıklarının merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin yanısıra örgütlendiği, komutanların mülki yöneticilerin yanısıra ve onlardan bağımsız olarak görev yaptıkları belirtilir. Düşmana karşı ve silahlı olarak üretilen ulusal güvenlik kamu hizmetinin örgütlenme biçiminin, diğer ulusal kamu hizmetlerinden ayrı olması gerekliliği karşısında bu eleştirilerin örgütlenme tekniklerinden çok Osmanlı modernleşmesi ve Türk Cumhuriyet Devrimi'ne kadar giden siyasal konumlanışlardan birinin görüşlerine dayandığı, yakın dönem ve güncel siyasal bağlaşımların temellerinden biri olduğu görülebilir.

Genel idareye, mülki bürokrasiye paralel bir dini idare, dini bürokrasinin varlığı hemen hemen hiç saptanmamış ve değerlendirilmemiştir. Merkezi idarenin başkent örgütünde Diyanet İşleri Başkanlığı, illerde ve ilçelerde müftülükler, camiler, kuran kursları, aile danışma birimleri ve vakıflarıyla din kamu hizmetleri örgütlenmesi genel idarenin içinde bir dini örgütlenme, dini bürokrasi oluşturmaktadır.

Anayasanın 136. maddesine göre, “Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncülerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir.”

1. Diyanet İşleri Başkanlığının görevleri

Anayasada, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın görevlerinin ne olduğuna ilişkin kurumun adından başka bir belirleme yapılmamıştır.

Diyanet sözcüğü, din kurallarına bağlılık ve din işleri anlamlarını taşımaktadır. Diyanet sözcüğünün taşıdığı din anlamı, 22.6.1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İslam dinine bağlanmıştır. Osmanlı millet sisteminin kalıntısı olarak Lozan'da düzenlenen dini azınlıklar, kendi dini örgütlenmelerine sahiptir. Osmanlı İslam Hukuku'nun kabul ettiği semavi dinler ve hak mezhepleri ölçü alan millet sistemi ve bunun günümüzdeki hukuksal sonuçları, hak din ve mezheplerin bilimsel/nesnel ölçüsü sorununu ortaya çıkartmaktadır. Lozan'da tanınmış olan dini azınlıklar ile Diyanet İşleri Başkanlığı'nın örgütlediği İslam Dininin hizmetleri, Türk hukukunda *tanınmış dinler* bulunması sonucunu doğurmaktadır. Türk hukukunda tanınmış dinlerin bulunması, diğer dinsel ve mezhepsel inançların yasak olduğu anlamına gelmemekte; bunların din kamu hizmetlerinden yararlanamaması sonucunu doğurmaktadır.

Dinin ve mezhebin ne olduğuna ilişkin bilimsel bir ölçüt bulunabilirse de doğru/hak din ve mezhep için, *inanç* dışında bir ölçüt bulunamaz. Din bir kamu hizmeti olarak kurulacak ya da diğer kamu hizmetlerinin ölçütü olacaksa devletin ya kimi dinleri tanıması, tanınmış dinler kategorisi oluşturması ya da din olduğu savlanan tüm inançlara değerlendirme yapmaksızın hizmet sunması gerekir. Devlet tarafından tanınmış dinler (ve mezhepler) yaratmak siyasal iktidara erişen çoğunluğun inancına bağlı bir seçiştir, dışlama etkisi çokça olmaktadır. Din ve mezhep olduğunu savlayan tüm inançlara da din hizmetleri ve dinle belirlenmiş kamu hizmetleri sunmak da devletin parasal gücünü aşabileceği gibi inançlarla belirlenmiş, bölünmüş ve bölüntülerine kapanmış bir toplumsal yapı yaratabilir. Dinin, devlet dışında piyasa ilişkileri alanının, özel alanın işi olduğu kabul edilmeli, varolan din kamu hizmetleri de özelleştirilmelidir. Dinsel inançların gereği olan toplumsal etkinlikler, devletçe güvenceye alınmış kamu düzeni içinde ve bunu bozmadan, bireylerin tekil ya da kolektif girişimleriyle ortaya konan kaynaklarla serbestçe üretilmeli, sunulmalı, alınmalı ve gerçekleştirilmelidir.

1.7.2010 tarih ve 6002 sayılı yasa ve 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 22.6.1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da önemli değişiklikler yapılmış, Diyanet İşleri Başkanlığı örgütsel olarak geliştirilmiş ve görevleri din kamu hizmetlerini aşar biçimde genişletilmiştir.

Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun incelendiğinde İslam Dininin ibadetleri için toplumsal gereksinimleri karşılayacak hizmet üretiminin Diyanet İşleri Başkanlığı örgütlenmesinin tekeline verildiği görülmektedir. Bireylerin tek ya da toplu olarak özel alanlarında ibadet etmeleri serbest olmakla birlikte, kamuya açık ibadethaneler kamu hizmeti olarak örgütlenmiştir.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın temel hizmet birimi camiler ve mescitlerdir. Diyanet İşleri Başkanlığı, ülkenin tüm mülki ve yerel bölüntülerinde cami ve mescitlerle örgütlenmiştir. Diyanet İşleri Başkanı tüm cami görevlilerinin hiyerarşik amiridir. Cami ve mescit binalarını kim yaptırmış olursa olsun, bunların arsa ve yapım giderlerini kim karşılamış olursa olsun, bunların sahipliği ya da mülkiyeti kimde olursa olsun ibadethane olarak kullanılabilmesi için Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan izin alınması ve yönetiminin de Diyanet İşleri Başkanlığı'na devredilmesi gerekir. Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Camilerin ibadete açılması ve yönetimi" başlıklı 35. maddesine göre, "Cami ve mescitler Diyanet İşleri Başkanlığının izni ile ibadete açılır ve Başkanlıkça yönetilir. Hakiki ve hükmi şahıslar tarafından yapıldığı halde izinli veya izinsiz olarak ibadete açılmış bulunan cami ve mescitlerin yönetimi üç ay içinde Diyanet İşleri Başkanlığına devredilir. Diyanet İşleri Başkanlığınca buralara imkanlar nispetinde kadro tahsis edilir. Kadro tahsis edilinceye kadar buralarda görev yapanların mesleki ehliyetleri ile ilgili esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir."

İbadete açılan cami ve mescitlerin yönetimi Diyanet İşleri Başkanlığı'ndadır. Hizmet üretiminde en önemli öge personel giderleridir. Personel Diyanet İşleri Başkanlığınca sağlanır. Elektrik, su, ısıtma, soğutma, temizlik, bakım, onarım vb giderleri Diyanet İşleri Başkanlığınca ve daha önemlisi yerel yönetimlerce karşılanır. Camiler için müminler yaptırma ve yaşatma dernekleri kurarlar ve bağışlarla cami giderlerine destek olurlar. Her ne kadar camilerde din hizmetleri Diyanet İşleri Başkanlığı'nın sağladığı kadrolarla yürütülse de cami din görevlilerinin belirlenmesinde yöredeki cemaatin örgütlü isteklerinin dikkate alınması ve cami derneklerinin etkili çalışması kimi camiilerin cemaat ve tarikatlerin etkisinde bulunmasına neden olabilmektedir.

Diyanet İşleri Başkanlığı örgütlenmesiyle yalnızca İslam dininin kamuya açık ibadethaneleri tekelli kamu hizmeti olarak örgütlenmemiş, vaaz etkinliği de tekelli kamu hizmetine dönüştürülmüştür.

Vaaz, vaiz kadrosunda bulunan din görevlerinin yaptığı iştir. 12. maddeye göre, "Vaizler, cami ve mescitler ile diğer mekanlarda her türlü vasıtanın yararlanarak toplumu dinî konularda bilgilendirmek, Başkanlığın hizmet alanlarında irşat, rehberlik, inceleme ve araştırma yapmakla görevlidir." Bu görev tanımına göre vaaz, "toplumu dinî konularda bilgilendirmek, Başkanlığın hizmet alanlarında irşat, rehberlik, inceleme ve araştırma yapmak"tır. Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Vaazedecekler" başlıklı 34. maddesine göre "Diyanet İşleri Başkanı, Din İşleri Yüksek Kurulu Başkan ve üyeleri, müftü ve vaizler, ... maddeye göre görevlendirilecekler ile yönetmelikte belirtilecek esaslara göre yetki verileceklerden başkası vaaz edemez." Toplumu dini konularda bilgilendirmek, vaaz vermek, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın tekeline alınmıştır. Kişilerin, özel (kamuya kapalı) alanlarda dini konularda bilgilendirme yapması değil, kamuya açık yer ve araçlarla dini konularda toplumu bilgilendirme etkinliği Diyanet İşleri Başkanlığı görevlilerinin tekelindedir. Uydu yayınları, radyolar, internet vb. araçlar bu tekeli uygulamada ortadan kaldırmıştır.

Namaz vakitleri ile dini gün ve geceleri tespit ve ilan etmek Diyanet İşleri Başkanlığı'nın tekelindedir (m.5).

Kuranı Kerim metninin (mushaf), cüzlerinin ve açıklamalı metninin basılabilmesi için Diyanet İşleri Başkanlığından izin alınması gerekir (m.6). Başkanlık izinsiz basılanları toplatır ve imha eder. Kuranı Kerim'in Türkçe çevirilerinin (mealleri) yayımlanabilmesi için izin almaya gerek yoktur. Diyanet İşleri Başkanlığı bunları yayım sonrası inceler ve sakıncalı olanların toplatılmasına ve imhasına karar verir (m.5).

Hac ve umre ibadeti de Diyanet İşleri Başkanlığı'nın tekeline alınmıştır. Hac ve umre ibadetini gerçekleştirebilmek için yapılması gereken seyahat, seyahat acentalarının ücret karşılığı düzenlenir. Ancak seyahat acentalarının hac ve umre seferi düzenleyebilmesi Diyanet İşleri Başkanlığının iznine bağlıdır. Ayrıca kaç kişinin hac ve umreye götürülebileceği, "seyahat acentalarına tahsis edilecek kontenjan oranı Cumhurbaşkanınca belirlenir (m.13)." Cumhurbaşkanının din kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde görev üstlenmesi ve yetki kullanması anayasaya aykırıdır.

Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 13. maddesine göre, "Hac ve umre ibadetlerinin usulüne uygun, sağlık ve güvenlik içinde, hizmet talep edenlerin hakları korunacak şekilde ifası amacıyla, Başkanlık ve/veya Başkanlığın denetim ve gözetimi altında ilgili mevzuatı gereği uluslararası her türlü seyahat hizmetleri verme yetkisini haiz seyahat acentaları tarafından hac ve umre seferleri düzenlenir./ Başkanlıkla ve hac ve umreye götüreceği vatandaşlarla yaptığı sözleşme hükümlerine uymayan, götürdüğü hacı veya umreciye sözleşmede taahhüt ettiği hizmeti vermeyen veya eksik veren acentaya fiilin ağırlığına göre uyarı, kınama, kontenjan kısıtlaması, süresiz veya 1-3 yıl arası organizasyondan men, söz konusu acenta yetkililerinin bir başka isim altında aynı hizmeti yürüten acentalarla acenta görevlisi olarak görevlendirilmemesi müeyyidesi Bakanlıklarası Hac ve Umre Kurulu kararı ile verilir." Din kamu hizmetinin, Diyanet İşleri Başkanlığı dışında bakanlıklar arası bir kurulla düzenlenmesi anayasaya aykırıdır.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın tekelli din hizmetleri dışında, özel girişimi engellemeyen ama kamu hizmeti olarak örgütleyeceği görevleri de bulunmaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı merkez örgütü ele alınırken aktarılabilecektir. Bunlardan manevi danışmanlık hizmetleri yürütmek, aydınlatma ve rehberlik yapmak, kütüphane açmak, okuma salonu, aile ve dinî rehberlik merkezi, gençlik çalışmaları merkezi ve benzeri yerler açmak gibi görevler din kamu hizmeti niteliği taşımamakta, anayasaya aykırı biçimde çeşitli kamu hizmetlerine dini nitelik verilmektedir.

2. Diyanet İşleri Başkanlığının idari örgütlenmedeki yeri

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın genel idare içinde yer alması, devlet tüzelkişiliği içinde olduğunu gösterir. Din kamu hizmetlerini örgütleyen Diyanet İşleri Başkanlığı'nın devletten ayrı bir tüzelkişiliği yoktur. Bakanlıklar gibi, yürütmekle yükümlü olduğu ulusal kamu hizmetini genel idare adına, devlet tüzelkişiliği adına, onu temsil ederek üretir. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın herhangi bir bakanlığa ya da cumhurbaşkanlığına bağlanması anayasaya aykırıdır. Diyanet İşleri Başkanlığı genel idare içindeki varlığını doğrudan doğruya anayasadan alır, herhangi bir başka idarenin hiyerarşisi altına sokulamaz.

Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde "İslam Dininin inançları, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yönetmek üzere; Cumhurbaşkanlığına bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı kurulmuştur." kuralı yer almaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı anayasa ile kurulmuştur. Bu yasa Diyanet İşleri Başkanlığı'nı kurmamakta, kuruluşunu düzenlemektedir. Anayasada açıkça bir din belirtilmemiş olmasına karşın görevi İslam Dini ile sınırlanmıştır. Diyanet İşleri Başkanlığı anayasaya aykırı biçimde Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Bir idari örgütün bir başka idareye bağlanması onun hiyerarşisi altına girmesi, bağlı olduğu idarenin bağlanan idarenin iş ve işlemleri üzerinde yetki kullanması demektir. Anayasa laik devlet örgütlenmesi gereği, din kamu hizmetlerini genel idare içinde özel olarak örgütlemiş, idarenin diğer birimlerine, ilk ve orta öğretimde din dersleri dışında, din hizmetlerine ilişkin herhangi bir yetki vermemiştir. Diyanet İşleri Başkanlığının Cumhurbaşkanlığına bağlanması,

cumhurbaşkanının anayasaya aykırı biçimde din kamu hizmetlerine ilişkin yetki kullanması sonucunu doğurur.

Din kamu hizmetlerinin örgütlenmesi *din işleri bakanlığı* kurularak ona verilmemiştir. Din kamu hizmetlerinin bir din işleri bakanlığına verilmesi, bu bakanlığın bakanlar kurulunda / cumhurbaşkanlığı kabinesinde yer alması, Anayasa'nın 10. maddesine göre yasaların ve dolayısıyla devletin (kamu hizmetlerinin) kuruluşunda ölçü olamayacak dinin yönetimde ölçü olması sonucunu doğururdu. Diyanet İşleri Başkanlığı, genel idare içinde örgütlenmiş ancak bakanlık biçimi kullanılmamıştır; din ölçüsünün din kamu hizmetleri dışında hiçbir devlet etkinliğinde belirleyici olmaması sağlanmıştır.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliği yoktur. Kendi hizmet alanında devlet tüzelkişiliğini temsil ederek hizmet üretir, işlem yapar. Diyanet İşleri Başkanlığı, yasaların uygulanmasını sağlamak üzere *uygulayıcı kurallar* (adsız düzenleyici işlemler) koyabilirse de Anayasanın ancak kamu tüzelkişileri, cumhurbaşkanı ve bakanlara tanıdığı yönetmelik çıkartma yetkisi kullanamaz. Buna karşın Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da birçok konunun yönetmelikle düzenleneceğini öngörmüştür. Örneğin, Din İşleri Yüksek Kurulunun çalışma usul ve esasları; mushaflar, cüzler halindeki mushaflar, mealli mushaflar ile sesli, görüntülü ve elektronik ortamda hazırlanan Kur'an-ı Kerim basım ve yayım kriterleri; Din İşleri Yüksek Kurulu uzman yardımcılığı yarışma ve yeterlik sınavlarının şekil ve uygulama esasları; Din İşleri Yüksek Kurulu uzman ve uzman yardımcılarının çalışma usul ve esasları; başkanlık hizmet birimlerinin çalışma usul ve esasları gibi konularda yönetmelik çıkarılacağı öngörülmüştür. Bu konularda Diyanet İşleri Başkanlığı yönetmelik çıkaramaz. Diyanet İşleri Başkanlığı'na yönetmelik hazırlatılıp bunun bir bakanlıkça çıkarılması yöntem saptırmasıdır, hukuka aykırıdır. Anayasanın tanımadığı bir sonuç, tanıdığı bir yöntemle/yetkiyle elde edilmeye çalışılmaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı din kamu hizmetlerinin üretimi konusunda anayasal tekele sahiptir. Din kamu hizmetleri konusunda bir başka idarenin yönetmelik çıkarması laiklik ilkesine aykırıdır. Yasanın 13. maddesindeki, "hac ve umre hizmetlerinin yürütülmesi ... dair usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca belirlenir" kuralı anayasaya aykırıdır.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nı düzenleyen yasa kurallarının daha ayrıntılı düzenlenmesi ve Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kural koymasına daha sınırlı bir alan bırakılması gerekir.

Diyanet İşleri Başkanlığı, tüm ülke üzerine yayılmış bir din kamu hizmetleri örgütüdür. Tüm ülke üzerine yayılmış bir örgütün yalnızca başkent örgütü olarak incelenmesi eksiktir. Diyanet İşleri Başkanlığı'na ilişkin değerlendirmelerin büyük bölümü bütçesi ve personel sayısına odaklanmaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı, din kamu hizmetlerinin ülkesel örgütüdür; bir bakanlık gibi başkent ve taşra örgütlenmesinden oluşur. Diyanet İşleri Başkanı bakan, müftüler ise vali ve kaymakam gibidir. Bunlar bir bakanın, valinin ve kaymakamın hiyerarşisi altında değildir, yürütmekle yükümlü oldukları din kamu hizmetini genel idarenin temsilcisi olarak üretirler.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bir bakanlık değil de genel idare içinde bir örgüt olarak kurulmasının taşra örgütlenmesindeki sonucu, müftülüklerin il idare şubeleri olarak kabul edilmemesi, müftülerin il idare kurullarında ya da il genel kurullarında yer almamasıdır. Genel idarenin ülkesel örgütlenmesi din konusunda yansız, laiktir.

Diyanet İşleri Başkanlığı gerek başkentte gerekse taşra örgütlenmesinde (ülkesel düzeyde) din kamu hizmetleri dışında hiçbir kamu hizmeti üstlenemez, hiçbir kamu hizmetinde dini kurucu, düzenleyici ve değerlendirci ölçü yapamaz.

3. Diyanet İşleri Başkanlığı Başkent ve Taşra Örgütlenmesi

Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da bir bakanlık örgütlenmesine benzer bir yapı oluşturulmuştur. 2. maddeye göre, "Başkanlık, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yurt dışı teşkilatından oluşur." Örgütlenmenin bakanlığa benzerliği, merkez ve taşra örgütlenmesi incelendiği aşımaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı örgütlenmesi devlet tüzelişilişinin (genel idarenin) başkent ve ülkesel (mülki) örgütlenmesine benzemektedir.

Taşra teşkilatını düzenleyen 8. maddeye göre, "Başkanlığın taşra teşkilatı, il ve ilçe müftülükleri ile doğrudan Başkanlığa bağı dinî yüksek ihtisas merkezleri ve eğitim merkezlerinden oluşur. İl ve ilçe kuruluşlarının başında birer müftü bulunur." Müftüler, mülki idarenin il ve ilçe yöneticileri olan vali ve kaymakamlara bağı değillerdir. "İl müftüleri Diyanet İşleri Başkanlığına, ilçe müftüleri ise il müftülüklerine bağıdır." Dini örgütlenme, mülki örgütlenmeden ayrılmıştır. Bağlantı kurulabilmesi için "İl İdaresi Kanunu hükümleri saklıdır." kuralı getirilmiştir. Valinin yetki genişliği ilkesiyle ilde devletin ve her bir bakanlığın temsilcisi olması gibi "İl ve ilçe müftüleri, bölgelerinde Diyanet İşleri Başkanlığını temsil eder." Diyanet İşleri Başkanlığına illerde hizmetlerini şube müdürlüğü olarak örgütlemeye olanağı da tanınmıştır. "İl ve ilçe müftülüklerinde ihtiyaca göre şube müdürlükleri kurulabilir." Mülki idarede (ülkesel yönetimde) şube müdürlükleri, bakanlıkların il ve ilçelerdeki hizmet örgütlenmelerini anlatır. Diyanet İşleri Başkanlığı din kamu hizmetlerini ülke düzeyinde üretip sunmakla yükümlüdür, bunun dışında şubeler kurmasını gerektirecek bir hizmet türü yoktur.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın taşra teşkilatının (ülkesel örgütlenmesinin) en temel hizmet birimleri camilerdir. Bunlara camilerin eklentilerinde ya da bağımsız binalarda kurulan kuran kursları da eklenebilir. Diyanet İşleri Başkanlığı, köylerdeki camiler ve kuran kursları ile tüm ülke üzerinde mülki idareden (merkezi idareden) daha yaygın biçimde örgütlenmiştir. Köy, yerel yönetimdir. Köyde merkezi idarenin tek birimi, varsa köy okuludur. Köyde imam, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın görevlisidir.

Diyanet İşleri Başkanlığı, bir bakanlık gibi örgütlenmiştir. Başkanlığın en üst amiri Diyanet İşleri Başkanıdır. "Başkanlığın en üst amiri olan Diyanet İşleri Başkanı, Başkanlığı temsil eder. Başkan din hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması için gerekli tedbirleri alır (m.3)."

Din hizmetleri kavramı, Diyanet İşleri Başkanlığı'nun din kamu hizmetlerini üretmekle görevli olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın örgütlenmesi incelendiğinde kurullara verilen görevlerin din hizmetlerini aştığı, ülkedeki tüm dini yorumları tekelleştirme görevi verildiği görülmektedir. Kur'an-ı Kerim metnin ve meallerinin basılması ve herhangi bir araçla yayılması Diyanet İşleri Başkanlığı'nın doğrulama tekeline alınmıştır. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın Kur'an-ı Kerim ve mealler basarak ücretli sunması ya da ücretsiz dağıtması bir din kamu hizmetidir ancak yayıncılık etkinlikleri üzerinde denetim kurması bir kolluk etkinlişidir. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın örgüt birimleri incelendiğinde din hizmetleri kavramının içine pek çok görev girdiğı görülmektedir.

Bakanlık örgütlenmesindeki bakan yardımcısı gibi Diyanet İşleri Başkanlığında da başkan yardımcıları bulunmaktadır (m.4). Başkanlık müşaviri ve başkanlık müftüsü kadroları da bulunmaktadır. "Başkana danışmanlık yapmak üzere merkez teşkilatında kırk Başkanlık müşaviri atanabilir. Ayrıca, yurt içinde ve yurt dışında inceleme ve araştırmalar yapmak ve Başkan tarafından verilen diğeri görevleri yürütmek üzere, kırk Başkanlık müftüsü atanabilir (m.7)." Başkanlık müşaviri ve başkanlık müftüsü sayısının otuz ya da elli değil de kırk olarak belirlenmesinin hizmet gerekleriyle hiçbir bağılantısı bulunmamaktadır, simgesel bir anlamı olabilir. Müftü, din görevlisidir. İnceleme ve araştırma yapmak din hizmeti değildir. Genel bir hizmet tanımıyla başkanlık müftüsü kadrosu oluşturulması, il yöneticisi olan valilerin merkeze alınmasına benzemektedir.

Diyanet İşleri Başkanlığı, tüzelkişilik olmadığından organlı bir yapı değildir. Başkanın amirliğinde merkez ve taşradan oluşan bir örgüttür. Diyanet İşleri Başkanlığında “Din İşleri Yüksek Kurulu (m.5)” ve “Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu (m.6)” olmak üzere iki sürekli kurul oluşturulmuştur. Başkan, başkanlığın en üst amiri olarak belirlenmiş olsa da bu kurulların kararları üzerinde yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle kurullar, bir tüzelkişiliğin karar organına benzetmekle ve yasada böyle nitelendirilmiş olmakla birlikte bunlar birer organ değildir.

“Din İşleri Yüksek Kurulu, Başkanlığın dini konularda en yüksek karar ve danışma organı olup on altı üyeden oluşur (m.5).” Kurul üyelerini Diyanet İşleri Başkanı seçer ve cumhurbaşkanı atar. Görev süreleri beş yıldır. Kurul, üye tam sayısının; salt çoğunluğu ile toplanır ve salt çoğunluğu ile karar alır.

Din İşleri Yüksek Kurulu (m.5) “dinî konularda karar vermek” ve “dinî soruları cevaplandırmak” yetkisine sahiptir. Dini konularda karar vermek yetkisi dışında, “Dinî konularda telif, tercüme, inceleme ve araştırmalar yapmak; yurt içinde ve yurt dışında İslam dinine mensup farklı dinî yorum çevrelerini, dinî-sosyal teşekkülleri ve geleneksel dinî-kültürel oluşumları incelemek; yurt içinde ve yurt dışında İslam dini ile ilgili gelişmeleri çalışmaları takip etmek, bunları değerlendirmek ve sonucu Başkanlığa sunmak” gibi görüş oluşturan görevleri etkili idari işlemler doğurmaz.

Din İşleri Yüksek Kurulu’na, genel biçimde tanımlanmış olan “dini konularda karar vermek” yetkisi dışında üç konuda daha yetki verilmiştir. “Namaz vakitleri ile dini gün ve geceleri tespit ve ilan etmek”, “Başkanlıkça incelenmek üzere havale edilen basılı, sesli ve görüntülü eserleri dini bakımdan inceleyerek yayınlanıp yayınlanamayacağına karar vermek.” ve “Kur’an-ı Kerim meallerini incelemek.” “İslam Dininin temel nitelikleri açısından sakıncalı olduğu Kurul tarafından tespit edilen meallerin, Başkanlığın yetkili ve görevli mercie müracaatı üzerine basım ve yayımının durdurulmasına, dağıtılmış olanların toplatılmasına ve imha edilmesine karar verilir. Yayının internet ortamında yapılması halinde, Başkanlığın müracaatı üzerine, yetkili merci erişimin engellenmesine karar verir.”

Kur’an-ı Kerim meallerinin (Türkçe çevirilerinin) incelenerek sakıncalı olup olmadığını belirlenmesi Din İşleri Yüksek Kurulu’nun görevi iken mushafların incelenmesi için ayrı bir Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu oluşturulmuştur (m.6). “Basımcı ve yayımcılar, basım ve yayımını yaptıkları mushaf ve cüzler ile sesli ve görüntülü Kur’an-ı Kerim yayınlarından imzalı ikişer adedini Başkanlığa gönderir.” Mushaflar, cüzler, mealli mushaflar ve Kur’an-ı Kerim metinleri bu kurulca incelendikten sonra onaylanır ve mühürlenir (m.6/a).

Diyanet İşleri Başkanlığı Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulunun onayından geçmeyen hiçbir metin herhangi bir araçla yayımlanamaz. “Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulunun onay ve mührü bulunmayan mushaflar, cüzler halindeki mushaflar, mealli mushaflar ile sesli, görüntülü ve elektronik ortamda hazırlanan Kur’an-ı Kerimler basılamaz ve yayımlanamaz. Onaysız veya mühürsüz basıldığı veya yayımlandığı tespit edilen mushaf ve cüzler halindeki mushaflar ile sesli, görüntülü ve elektronik ortamda hazırlanan Kur’an-ı Kerim yayınlarının Başkanlığın yetkili ve görevli mercie müracaatı üzerine basım ve yayımının durdurulmasına, dağıtılmış olanların toplatılmasına ve imha edilmesine karar verilir. Yayının internet ortamında yapılması halinde, Başkanlığın müracaatı üzerine, yetkili merci erişimin engellenmesi kararı verir.”

Diyanet İşleri Başkanlığı, din hizmetlerini aşar biçimde anayasaya aykırı olarak yayınlar üzerinde kolluk yetkisi kullanmaktadır.

Diyanet İşleri Başkanlığı’nın merkez örgütlenmesi, iki kurul dışında, bakanlık örgütlenmesine benzeyen hizmet birimlerinden oluşur: Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Eğitim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Dinî Yayınlar Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.

Yasada Diyanet İşleri Başkanlığı'na verilen görevler yasada ayrıca sayılmamış olduğundan Diyanet İşleri Başkanlığı merkez örgütündeki birimlere verilen görevler, başkanlığın görevlerini de belirlemektedir. Bu görevler incelendiğinde Diyanet İşleri Başkanlığı'na din kamu hizmeti ile ilgili olmayan görevler verildiği bu görevlerle kamu hizmetlerinin dinselleştirilmesi olanağı yaratıldığı görülmektedir. Ayrıca, Diyanet İşleri Başkanlığının yürüteceği din kamu hizmetleri için yer sınırlaması da kaldırılmış, yurtdışındaki Türk vatandaşlarına hizmet sunmasının yanısıra İslam dinine mensup olanlara hizmet sunma görevi verilerek Türk milleti yerine İslam Ümmeti hizmet kullanıcıları olarak belirlenmiştir. “Diğer din mensupları, kurum, kuruluş ve topluluklarıyla ilişkiler konusunda gerekli çalışmaları yapmak” görevinin Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne verilmiş olması da bunu göstermektedir. Anayasaya göre, Diyanet İşleri Başkanlığı İslam Ümmetinin değil Türkiye Cumhuriyeti'nin ve Türk milletinin din kamu hizmetleri örgütüdür.

Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır (m.7): Cami ve mescitleri ibadet açmak, yönetmek, ibadet ve irşat hizmetlerini yürütmek. Cami ve mescit dışındaki yerlerde panel, konferans, seminer, sempozyum ve benzeri dinî programlar ile ilmi toplantılar düzenlemek. Öğrenci yurtları, eğitim kurumları, gençlik merkezleri ve kampları, ceza infaz kurumları, sağlık kuruluşları, sosyal hizmet kurumları ve benzeri yerlerde işbirliği esasına göre manevi danışmanlık ve din hizmeti sunmak. Yazılı, görsel, işitsel ve dijital medya vasıtasıyla toplumu din konusunda aydınlatmak. Dinî gün ve gecelerde programlar düzenlemek. Göçmen, engelli, bağımlı gibi desteğe muhtaç kesimlere yönelik manevi danışmanlık hizmetleri yürütmek. Aile, kadın, gençlik ve toplumun diğer kesimlerine yönelik dinî konularda aydınlatma ve rehberlik yapmak. Kurban ibadetinin usulüne uygun şekilde yerine getirilmesi amacıyla gerekli tedbirleri almak, vekâletle kurban organizasyonu gerçekleştiren kuruluşların faaliyetlerini denetlemek. İhtiyaç duyulan yerlerde okuma salonu, aile ve dinî rehberlik merkezi, gençlik çalışmaları merkezi ve benzeri yerler açmak. İslam dinine mensup farklı dinî yorum çevreleri, dinî-sosyal teşekküller ve geleneksel dinî-kültürel oluşumlarla ilgili çalışmalar yapmak.

Eğitim Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır (m.7): Kur'an-ı Kerim okumak, anlamını öğrenmek, hafızlık yapmak, din eğitimi almak isteyenler için kurslar düzenlemek ve Kur'an kursları açmak. Bu kurslarda okuyan öğrenciler için yurt ve pansiyonlar açmak. Kur'an kursu, yurt ve pansiyonların iase ve ibate ihtiyaçları ile diğer harcamalarına ilişkin bütçelerini, mali yıl itibarıyla düzenlemek, türlü alım-satım işlemlerini yürütmek. Kur'an-ı Kerimin usulüne uygun olarak okunması konusunda çalışmalar yapmak. İlgili birim, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak eğitim programları geliştirmek, eğitim merkezleri açmak. Dinî yüksek öğrenim görmüş olan personelin, hizmet içinde bilgisini artırması ve uzmanlaşması amacıyla dinî yüksek ihtisas merkezleri açmak.

Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır (m.7): Hac ve umre ibadetlerinin usulüne uygun, sağlık ve güvenlik içinde, hizmet talep edenlerin hakları korunacak şekilde yerine getirilmesi amacıyla gerekli tedbirleri almak, ilgili ülke, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, bu konulardaki hizmet ve faaliyetleri düzenlemek, yürütmek ve denetlemek. Hac ve umreye gideceklerle görevlilerin eğitimini sağlamak. Görev alanına giren konularda hizmet satın almak.

Dinî Yayınlar Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır (m.7): Toplumu din konusunda aydınlatmak amacıyla gerçek ve elektronik ortamda basılı, sesli ve görüntülü eserler hazırlamak, hazırlatmak, bunları inceleyerek yayımlamak, süreli yayınlar yapmak ve gerektiğinde ücretsiz yayın dağıtmak. Kütüphane açmak. Radyo ve televizyon yayını yapmak. İslam dinine mensup topluluklara yönelik değişik dil ve lehçelerde yayınlar hazırlamak, hazırlatmak ve gerektiğinde bunları ücretsiz dağıtmak.

Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır (m.7): Yurt dışındaki vatandaşlarımızın din hizmetleri ve din eğitimi ile ilgili işlerini yürütmek, soydaş ve akraba toplulukları ile İslam

dinine mensup diğer topluluklara bu konularda yardımcı olmak. Diğer din mensupları, kurum, kuruluş ve topluluklarıyla ilişkiler konusunda gerekli çalışmaları yapmak.

Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır (m.7): Başkanlığın hizmetleri için ihtiyaç duyulan arsa ve binaların tahsis, kamulaştırma ve kiralama işlemleri. (Diyanet İşleri Başkanlığı bir tüzelkişilik olmadığından kamulaştırma yetkisi yoktur. Bu hüküm anayasaya aykırıdır.) Cami, Kur'an kursu, hizmet binası ve dini tesislerin estetik, fonksiyonel ve güvenli şekilde inşası için çalışmalar yapmak, tip projeler hazırlamak ve teknik yönden denetlemek. Diyanet evi ve benzeri sosyal tesislerin kurulması ve işletilmesi. Başkanlık bütçesinden dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yapılacak yardımlar ile ilgili işlemleri yürütmek. Başkanlıkça düzenlenen yardım kampanyalarını organize etmek, cami, mescit ve eklentilerinde gerçekleştirilecek yardım kampanyalarının uygulama kurallarını belirlemek. Bağışların münhasıran dini hizmetler için sarf edilmesini sağlamak. Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yönetilen cami, mescit ve Kur'an kurslarının müşterilattındaki yerlerin kiralanması, işletilmesi veya işlettirilmesi. Din görevlilerinin giyecekleri görev kıyafetlerinin tasarımı, satın alması ve dağıtımı.

Din Şûrası (m.19): Din Şûrası, Diyanet İşleri Başkanının yönetiminde, bilimsel yeterliği ve dini hizmeti ile tanınmış olan bilim ve din adamlarından kurulur. Şûra kararları istişari mahiyettedir.

Türkiye Diyanet Vakfı (m.17): Diyanet İşleri Başkanlığı örgütünün bir parçası olmamakla birlikte Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 17. maddesine göre, "Başkanlık gerektiğinde, kanunla verilen görevleri çerçevesinde Türkiye Diyanet Vakfı ile işbirliği yapar." Bunun dışında "Başkanlık, gerektiğinde hac ve umre hizmetlerinin alım-satım, ulaşım, muhasebe ve mali işlemlerinin bedeli mukabilinde yürütülmesinde Türkiye Diyanet Vakfı ile işbirliği yapar (m.13)."

Türkiye Diyanet Vakfı bir özel girişim değildir. 13.3.1975 tarihinde Diyanet İşleri Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Özlük İşleri Müdürü tarafından kurulmuştur. 1977 yılında vergi muafiyeti ve 2005 yılında da izin almadan yardım toplama yetkisi tanınmıştır. Türkiye Diyanet Vakfı, Diyanet İşleri Başkanlığı ile bütünselik biçimde din kamu hizmetlerinin yürütümünü gerçekleştirmektedir.

Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 17. maddesinde anılması ve ona Diyanet İşleri Başkanlığı ile işbirliği yapma ayrıcalığı tanınması Türkiye Diyanet Vakfını bir kamu tüzelkişisine dönüştürmektedir.

Türkiye Diyanet Vakfı'na Diyanet İşleri Başkanlığı ile işbirliği yaparak din kamu hizmetlerinin üretilmesine katılma olanağı tanınması anayasaya aykırıdır. Anayasada din kamu hizmetlerini üretimi için yalnızca Diyanet İşleri Başkanlığı kurulmuş olduğu gibi din kamu hizmetleri için vakıf kurulması da olanaklı değildir.

4. Diyanet İşleri Başkanlığı personeli: Din görevlileri

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın merkez örgütü ile il, ilçe müftülükleri, danışma merkezleri, cami, mescit ve kuran kurslarında çalışan çok sayıda personeli bulunmaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın yürüttüğü din kamu hizmetlerinde çalışacaklar için din eğitimi aranmalı, bu hizmetlerin destek hizmetlerini yürütecek kişilerde ise din eğitimi alma zorunluluğunun aranmamalıdır. Din kamu hizmetlerinin işgücünde meslek bilgisi aranmalıdır. Anayasa hizmetin gerektirdiği niteliklerin aranmasını zorunlu koşul saymıştır. Din kamu hizmetinin üretilmesi için gerekli olan meslek bilgisi imam hatip okullarında ve bunun bilimsel bilgisi ise ilahiyat fakültelerinde öğretilir. Anayasa ile korunan 3 Mart 1340 tarihli ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu'nun 4. maddesine göre, "Maarif Vekaleti yüksek diniyat mütehassısları yetiştirilmek üzere Darülfünunda bir İlahiyat Fakültesi tesis ve imamet ve hitabet gibi hidematı diniyenin ifası vazifesiyle mükellef memurların yetişmesi için de ayrı mektepler küşat edecektir." Diyanet İşleri Başkanlığının din kamu hizmetine ilişkin kadrolarında ancak imam hatip orta öğrenimi görmüş

ve gerekirse ilahiyat fakültesini bitirmiş kişiler çalışabilir. İmam hatip okullarının öğrenci sayıları, Diyanet İşleri Başkanlığının yürüttüğü din kamu hizmetinin gerekleriyle oranlı biçimde belirlenmeli, eğitimin içeriği bu hizmetin nitelikleriyle uyumlu olmalıdır.

22.6.1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Personelin nitelikleri" başlıklı 9. maddesine göre, yalnızca "başkan, başkan yardımcısı, genel müdür, rehberlik ve teftiş başkanı, il ve ilçe müftüsü, başkanlık vaizi ve vaizlerin en az lisans düzeyinde dinî yüksek öğrenim mezunu olması gerekir. ... Atanmalarında dinî öğrenim şartı aranarlara ilişkin ortak nitelikler yönetmelikle düzenlenir."

Diyanet İşleri Başkanlığı örgütünde çalışan "uzman vaiz, başvaiz, uzman imam-hatip, başimam-hatip, başmüezzin, müezzin-kayyım, Kur'an kursu uzman öğreticisi ve Kur'an kursu başöğreticisi ile murakıp kadroları (m.12)" için yasada imam hatip lisesi mezunu olma ya da ilahiyat fakültesi bitirme koşulu aranmamıştır. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın din kamu hizmetini yürüten kadrolarında, imam hatip lisesi mezunu olmayanların çalışabilmesi anayasaya aykırıdır. Anayasanın kamu hizmetine girme hakkını düzenleyen 70. maddesi görevin gerektirdiği niteliklerin aranmasını zorunlu kılmıştır, yürütülen görev din kamu hizmetlerinin üretilmesidir, Anayasanın 174. maddesiyle korunan Tevhidi Tedrisat Kanunun 4. maddesine göre, "hidematı diniyenin ifası vazifesiyle mükellef memurların yetişmesi için de ayrı mektepler" açılmıştır. Anayasa, din kamu hizmetlerinin üretilmesi için ayrı bir kamu görevlileri sınıfının oluşturulmasını öngörmüştür. Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde de memurlar için din hizmetleri sınıfı düzenlenmiştir. Buna göre, "Din hizmetleri sınıfı, özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurları kapsar."

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın din kamu hizmetini üreten kadrolarının din hizmetleri sınıfının işgücünü yetiştiren din hizmetleri meslek eğitimi almamış, meslek dışı kişilere açılması anayasaya aykırıdır. Tersine de doğrudur. Din hizmetleri meslek eğitimi ve bunun yüksek din uzmanlığı eğitimi almış kişilerin başka bir orta ve yükseköğrenimleri olmadan din hizmetleri dışındaki kamu hizmetlerindeki kadrolara atanmaları anayasaya aykırıdır.

Diyanet İşleri Başkanlığı personeline siyasetle ilgilenme yasağı getirilmiştir. Siyasetle ilgilenme yasağı devlet memurları için uygulanan yasağa ek olarak din kamu hizmetlerinin niteliğine uygun biçimde genişletilerek düzenlenmiştir. 25. maddeye göre, "Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluşunun her derecesinde görev alan personel, Memurin Kanununun hizmetliler için yasak ettiği siyasi faaliyetten başka, dini görevi içinde veya bu görevin dışında, her ne suretle olursa olsun, siyasi partilerden herhangi birini veya onların tutum ve davranışını övemez ve yeremez. Bu gibi hareketleri tahkikatla sabit olanların, ilgili ve yetkili mercilerce işine son verilir."

Diyanet İşleri Başkanlığı personeline milletveklili ve mahalli idareler seçimlerinde aday olma ve seçilemezse, eski görev yerine değilse de Diyanet İşleri Başkanlığı'na dönme hakkı tanınmıştır. 10. maddeye göre, "Milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday veya aday adayı olmak üzere görevinden istifa eden Başkanlık personeli, aday gösterilmemeleri veya seçimi kaybetmelerinde eski görev yerlerine dönebilirler; bunlar kazanılmış hak aylık derecelerine uygun bir kadroya atanırlar." 2010 yılında getirilen bu kural anayasaya aykırıdır. Anayasanın 136. maddesi, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın "bütün siyasi görüş ve düşüncülerin dışında" kalmasını zorunlu kılmıştır.

III. Yerel Yönetimler

Anayasa köy, kent ve ilde yaşayan halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılayacak yerel örgütler kurulmasını öngörmüştür. Yerel halkın yerel gereksinimlerinin tümünün kapsanabilmesi için üçlü bölüntü yaratılmıştır. Yerel yönetimlerin bölüntüleri *il*, *belediye* ve *köy*dür. Köy kırsal alan, belediye kentsel alan ve il ise mülki (territoryal, ülkesel) alandır.

A. Köy

Köy, kırsal topluluktur. Kent karşıtıdır, kent dışındadır, tarım alanıdır. Köy ile kent karşıtlığı el emeği ile kafa emeği karşıtlığından oluşur. Köy (kırsal alan) ile kent dolayımını, idarenin örgütlenmesinde il karşılar, il bölüntüsü köy ile kent ilişkisini kurar. Köyleri, kent yönetimi içine almak, hukuksal varlıklarını kaldırmak, çelişkiyi kent lehine çözerek tarihsel ve iktisadi olarak daha geri olan bir toplumsal ilişki biçimini tasfiye etmek olanaklı değildir. Kırsal alandaki, tarımsal üretim ilişkilerini dönüştürmeden köy ile kent karşıtlığını çözmek olanaklı değildir.

Kent tarım dışı yerleşim alanıdır. Tarımdışı bir alanda kalabalık insan yerleşimi kentleri oluşturur. Tarımsal üretime değil, zanaat ya da sanayiye dayalı mal ve hizmet üretim merkezleridir. Eğitim, sanat, bilim, teknoloji, kültürel kurumlar, devletin baskı ve ideolojik aygıtlarının üretimi ve komuta merkezleri kentlerde yoğunlaşır. Kent kafa emeğine dayanır. Kırsal alan kentleri besler.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi sayısı artırılmış, büyükşehir olan alanda bulunan köyler, tüzelkişilikleri kaldırılarak yerel yönetim olmaktan çıkarılmış, kentin mahallelerine, köy muhtarı mahalle muhtarına dönüştürülmüştür. 34.283 olan köy sayısı, 18.143'e indirilmiştir. 2019 yılı itibarıyla 18.292 köy bulunmaktadır. Bu sayıya kentleşme ile kentsel nüfus ile kırsal nüfus dengesi değişmiştir. Ülke nüfusunun (82.003.882) belediye sınırları içinde yaşama oranı, 6360 sayılı yasanın etkisiyle 2019'da %93,76'ya çıkmıştır. Sayıya kentliler yaratılmıştır.

Köylerin tüzelkişiliğinin kaldırılmasıyla oluşturulan *kırsal mahallelere* sınırları içinde bulunduğu belediyelerce ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca hizmet götürülmektedir.

1. Köyün hukuksal varlığı

18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu köyü, hukuksal bir yapı olmaktan önce bir toplumsal yapı olarak tanımlamıştır. Yasanın 2. maddesine göre, “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” Bu topluluğa bir nüfus sınırı da getirilmiştir. Köy Kanunu’nun 1. maddesine göre, “nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) denir.”

Köy, toplumsal bir varlık olarak yasa tarafından tanınmıştır. Yasanın 3. Maddesi köy için bir kuruluş değil hukuksal saptama öngörmüştür: “Bu kanunun hükmü başlar başlamaz her köyün sınırı ihtiyar meclisi tarafından bir kağıda yazılır ... vilayete gönderir. Oralarda idare meclisince sınır kağıdı tetkik ve tasdik olunduktan ...” 1924’teki hukuksal varlığın saptanmasından sonra yeni köy kurulması, İl İdaresi Kanunu’nun 2. maddesine göre İçişleri Bakanlığının kararı ile olur.

Köy Kanunu’nun bir özelliği de eğitici olmasıdır, hukukçunun dilinden çok halkın anlayacağı dilde yazılmaya çalışılmış, maddelerde tanımlar verilmiştir. Kuralları, yaptırım içeren emirlerden çok öğretici ve program niteliklidir.

Köy Kanunu, köy topluluğuna tüzelkişilik tanımıştır. Bunu yaparken de tüzelkişiliğin anlamına ilişkin bilgi vermektedir. Yasanın 7. maddesine göre, “Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.” Köy, kendisini oluşturan kişi ve malları aşan başlı başına bir hukuksal varlıktır.

Yerel yönetimlerin kamu tüzelkişiliği anayasanın 127. maddesi tanınmış olduğundan yasada ayrıca kurala bağlanmış olmasa da köyler birer kamu tüzelkişiliğidir.

Köyde, tarım ve hayvancılık yapılmasına olanak tanıyan en önemli kaynak özel mülkiyet konusu olmayan orta mallara sahip olmasıdır. Köyün orta mallarına, devlet mallarına tanınan hukuksal koruma tanınmıştır. (m. 8: “Köyün orta malı kanun karşısında Devlet malı gibi korunur. Bu türlü mallara el uzatanlar Devlet malına el uzatanlar gibi ceza görürler.)

2. Köyün karşılaması gereken yerel ortak gereksinimler ve Köylünün uyması gereken kurallar (Köyün İşleri)

Köy Kanunu'nun 12. maddesi köyün işlerini, zorunlu işler ve köylünün isteğine bağlı olan işler olarak ayırmıştır. Köy yaşamı için önemli görülen işler, ceza yaptırımı ile köylü için zorunlu duruma getirilmiştir. "Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur." İsteğe bağlı işler de köy derneğinin (köy seçmenler kurulunun) kararıyla kaymakam ya da valinin onayı ile zorunlu yapılabilir. Zorunlu yapılan işleri yapmayan köylüler de ceza görür.

Köyün zorunlu işleri 13. maddede sıralanmıştır. Bunlar zorunlu işler olmanın yanısıra köy yaşamına ilişkin temel ölçüler ve kurallardır. Maddede "köylünün" mecburi işleri anlatımı kullanılmıştır.

Köylüye zorunlu işler yüklenirken bu işlerin hukuksal zorunluğunun yanısıra bilimsel teknik zorunluluğuna ilişkin bilgi de verilmektedir. Örneğin, köylünün ilk zorunlu görevini düzenleyen bent, "Sıtma, sıvrısinek tarafından aşılandığı ve sıvrısinek de su birikintilerinde barındığı ve ürettiği için" diye başlamakta ve köylüye "her şeyden evvel köy sınırı dahilindeki su birikintilerini kurutmak" görevi verilmektedir.

Köylüye verilen bu zorunlu görevler, yasanın çıkarıldığı 1924 yılında köylerin bu ölçüleri taşımadığını da göstermektedir.

Madde 13 – Köylünün mecburi işleri şunlardır:

- 1 - Sıtma, sıvrısinek tarafından aşılandığı ve sıvrısinek de su birikintilerinde barındığı ve ürettiği için her şeyden evvel köy sınırı dahilindeki su birikintilerini kurutmak;
- 2 - Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek;
- 3 - Köylerdeki kuyu ağızlarına bir arşın yüksekliğinde bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek;
- 4 - Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak;
- 5 - Köyün her evinde üstü kapalı ve kuyulu veya lağımlı bir hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir (hela) yapmak;
- 6 - Evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmıyarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak;
- 7 - Köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak, her ev kendi önünü süpürmek;
- 8 - Çeşme, kuyu ve pınar başlarında gübre, süprüntü bulundurmıyıp daima temiz tutmak, ve fazla sular etrafa yayılarak bataklık yapmaması için akıntı yapmak;
- 9 - Köyün süprüntü ve gübreliğini köyden uzakça yol üstü olmıyan sapa ve rüzgaraltı yerlerde yapmak ve herkese o gübrelikten ayrı yerler gösterilmek;
- 10 - Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak (bu yollar köy meydanından geçecektir.)
- 11 - Köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak;
- 12 - Köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak;
- 13 - Köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak;
- 14 - Köyde bir mescit yapmak (yeniden yapılacak ise köy meydanının bir tarafına yapılacaktır.);
- 15 - Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacaktır. ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır.);
- 16 - Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek. (Köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikiyecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sarıp muhkemce bağlayacaktır.);
- 17 - Köy korusunu muhafaza etmek;
- 18 - Köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeğe

zorluk verecek şeyleri kırmak, kaldırmak. (Bir yol üzerindeki işlerin köyden köy sınırının bittiği yere kadar olanı o köyündür.);

19 - Köy halkından askerde bulunanların ve bakacağı olmiyan öksüzlerin tarlalarını, bağ ve bahçelerini (imece) yoliyle sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak;

20 - Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkanları yaptırmak;

21 - Köye ortaklama korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutmak;

22 - Köyde insanlarda salgın ve bulaşık bir hastalık çıkarsa veya firengili adam görülürse o gün bir adam yollıyarak Hükümete haber vermek. (Bu haber üzerine kazadan memur gelinciye kadar hastanın yanına bakacaklardan başkalarını sokmamak lazımdır.);

23 - Köy hayvanlarında salgın ve bulaşık bir hastalık görülürse o gün bir adam yollıyarak Hükümete haber vermek; bu haber üzerine kazadan bir memur gelinciye kadar hasta olan hayvanı diğerlerinden ayırmak ve hasta hayvan ile beraber bulunmuş olan hayvanları köyün hasta olmiyan hayvanları ile karıştırmamak;

24 - Köyde su basması olursa birleşerek selin yolunu değiştirmek;

25 - Ekine, mahsule, yemişli, yemişsiz ağaçlara, bağlara, bahçelere zarar veren kuşları, böcekleri, tırtılları öldürmek. (Bunun için hangi türlü kuşların ve böceklerin hangi zamanlarda ve nasıl öldürülmesi lazım geldiği Hükümetten sorulacak ve nasıl öğretilirse öyle yapılacaktır.);

26 - Köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini, ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek;

27 - Mecbur olmadıkça yol üzerine halkın kolaylıkla gelip geçmesine dokunacak şeyler koymamak;

28 - Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek;

29 - (Değişik: 2/12/1925 - 684/1. md.) (Köy içinde bila zaruretin hayvan koşturmamak).

30 - Muhafazasına mecbur oldukları yırtıcı ve azgın hayvanları başı boş salıvermemek;

31 - Devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak;

32 - Bir adamın suda veya başka suretle başına bir felaket gelince onu kurtarmak elinde iken yardım etmek;

33 - Köyde çürümüş ve kokmuş meyva vesair sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür;

34 - Bir hayvana götüremiyecek kadar yük yüklettirmemek;

35 - Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklama çayırıları biçmemek;

36 - Bir yeri kazarak başkalarının hayvan ve davarlarının düşüp ölmesine ve sakatlanmasına sebep olmasına meydan vermemek;

37 - İhtiyar meclisleri tarafından şahitlik için çağrılınca herhalde gelmek ve eğer gelmiyecek kadar mazereti varsa bildirmek.

Madde 14 – Yapılması köylünün isteğine bağlı olan şeyler şunlardır:

1 - Köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak;

2 - Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak;

3 - Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırma ile döşemek;

4 - Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içersine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprüntü dökmemek, herkes mezarlarına iyi bakmak;

5 - Köyde bir çamaşırlık yapmak;

6 - Köyde bir hamam yapmak;

7 - Pazar ve çarşı yerleri yapmak;

8 - Köyün sınırı içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek;

9 - Köyü, kasaba ve komşu köylere bitişiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabancı ağaçları aşılacak;

10 - Köyde ekilip biçilen ve toplanan mahsulatin veya yapılan eşyanın değeriyle satılabilmesi için köy namına alıcı adam aramak;

11 - Köy tarla ve bahçelerini sulamak için bütün köye ortaklama ark yapmak;

12 - Köye ortaklama her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak;

- 13 - Köyde peynir ve yağ yapmak için makine almak;
- 14 - Köye ortaklama değirmen yapmak veya getirtmek;
- 15 - Köylülerin giydiği esvapları köyde dokutmağa çalışmak;
- 16 - Köylüden berber yetiştirmek;
- 17 - Köylüden ayakkabıcı yetiştirmek;
- 18 - Köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek;
- 19 - Ekinden çok gelir almak için yapma gübre getirtmek;
- 20 - Köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek;
- 21 - Yemeklik ve para ile köy fıkaraına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesinin tedarikine çalışmak;
- 22 - Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak;
- 23 - Bütün köy için bankadan para kaldırmak ve tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere vermek ve bu paranın her sene borçlarını toplıyarak bankaya yatırmak;
- 24 - Köyde güreş, cirit, nişan talimleri gibi köy oyunlarını yaptırmak;
- 25 - Kağnıları dört veya iki tekerlekli arabaya çevirmek ve köy parasıyla araba yapacak ve onaracak bir tezgah açtırıp köy namına idare etmek;
- 26 - Her köyde köy sandığından bir ambar yaptırıp bunun bir bölmesine harman zamanında herkesten köy namına mahsullerine göre birer miktar zahire ödünç alınarak konulmak ve bu zahireyi muhtaç köylülere gene köy namına yemeklik veya tohumluk olarak ödünç vermek ve her sene ambarda artan zahireyi yeni mahsul ile değiştirmek;
- 27 - Her sene köy namına bir veya daha ziyade tarla ektirerek mahsulünü imece yoluyla biçip elde ettikten ve gelecek sene için tohumu ayırdıktan sonra artanını satarak parasını köy sandığına yatırmak;
- 28 - Köy namına iyi cinsten boğa, aygır, teke, koç satın almak;
- 29 - Köy korusu olmıyan yerlerde kuru yetiştirmek;
- 30 - Köyde sağlık işlerine bakmak üzere bir sağlık korucusu bulundurmak, yok ise vilayet veya kaza merkezinde açılacak sağlık derslerine adam göndererek yetiştirmek suretiyle köyde istihdam etmek;
- 31 - Hükümet tarafından sağlık işlerinde kullanılmak üzere verilecek ilaçları korumak.
- 32 - (Ek: 12/2/1954 - 6250/1. md.) Köye elektrik tesisatı vücuda getirmek.

Yukarıda sayılan görevlerin bir bölümü, köylünün günlük yaşamında uyması geren bilimsel ve teknik normlardır ve köyün bir iş yapmasını gerektirmez. Bir bölümü ise emek ve para harcamayı gerektiren işlerdir. Köy işlerinin ilke olarak köylü tarafından birleşerek yapılması öngörülmüştür. “Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır.” (m.15)

Köyün gelirleri 17. Maddede düzenlenmiştir.

Madde 17 – Köy parası şunlardır:

- 1 - İhtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para;
- 2 - İşbu kanuna göre alınacak ceza paraları;
- 3 - Köy namına yazılı emlak ve arazi geliri;
- 4 - Yoliyle vakfedilen arazi ve emlak geliri;
- 5 - Avarrız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para);
- 6 - Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar, (ianat ve teberruat);
- 7 - Köy namına ekilen tarla geliri;
- 8 - Köy tezgah ve ambar ve dükkanları geliri;

- 12 - Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları;
- 13 - Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, (zephye resmi);
- 15 - Köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri;
- 16 - Köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları, (şimdiye kadar belediye, idarei hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yoliyle elde edilenler hariç);
- 17 - Geliri yetişmeyen köylerde muhtar, imam, katip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller.

Salma bir tür yerel vergidir. 16. maddeye göre, “Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklariyle köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.”

3. Köylere hizmet götürme birlikleri

Köyün gelirleri, köylünün örgütlenme becerisinin düzeyi ve köy içi çekişmeler köyün ve köylünün Köy Kanununda sayılan görevleri yerine getirmesini güçleştirmektedir. Köylerin gereksinimleri, genellikle ilçeler, özel idareler ve ülke çapında örgütlenmesi olan kamu kurumları tarafından karşılanmıştır.

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri de köyler ile merkezi idare ve il tüzelkişiliği (il özel idaresi) arasında eşgüdümle köyün temel gereksinimleri karşılayacak örgütlenme, araç, para ve işgücü sağlamak üzere örgütlenmiştir.

26.5.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu’nun 18. maddesine göre, “İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir.”

Mahalli idare birlikleri kendilerini oluşturan yerel yönetimlerden ayrı tüzelkişilik sahibidir. Organlı yapılardır. Birlik başkanı, birlik meclisi ve birlik encümeni kurucu organlardır. Birliği kurucu organları, merkezi idare, il tüzelkişiliği ve köy tüzelkişiliğinden gelenlerden oluşturulmuştur. 18. maddeye göre, “Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.”

Köylere hizmet götürme birliklerine, merkezi idareden ve il tüzelkişiliğinden (il özel idaresinden) para aktarılabilir. 18. maddeye göre, “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. ... bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz.”

4. Köyün Organları

a) Köy derneği

“Her köyde bir *köy derneği*, bir *köy muhtarı*, bir de *ihtiyar meclisi* bulunur” (m.20). İhtiyar meclisi, seçilenler meclisi anlamına gelir.

“Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına *köy derneği* derler.” Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy

derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Kadınlara köyde seçme ve seçilme hakkı, milletvekili seçme ve seçilme hakkı tanınan 1934'ten önce 1933 yılında tanınmıştır.

b) İhtiyar meclisi

İhtiyar meclisi, köyün karar organıdır. İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplanmağa çağırır. Köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile de toplanabilir (m.42).

İhtiyar meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir (m.44). İhtiyar meclisi, köyün işlerini en çok gerekli olan başlayarak sıraya koyar ve sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Bunlardan sağlık, yol ve okul işleri öncelikli olmak zorundadır (m.43).

Köy işlerinin yapılış biçimini, köylünün çalışma yükümlüğünün süresini ve köy işi için köylüden alınacak paranın (salmanın) miktarını belirlemeye, taşınmaz almaya ve arazisi olmayanlara arazi satmaya ihtiyar meclisi yetkilidir (m.43).

İhtiyar meclislerinin köylüler arasında uzlaşma ile çözülecek anlaşmazlıkları çözme yetkisi de bulunmaktadır. “İhtiyar meclisleri köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerini görürler. (Sulh). (m.53).”

Köy muhtarı hem köyün hem de ihtiyar meclisinin başıdır (m.10, m.20). Varsa köyün imamı ve öğretmeni seçilmişler meclisinin doğal üyesidir (m.23).

c) Köy muhtarı

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi (köy seçilenler meclisi) yasanın köye verdiği işleri yapmak üzere görevlendirilmiştir (m.9).

“Muhtar, köyün başıdır. İşbu kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır (m.10).”

Yasa muhtarı “Devletin memuru” olarak nitelemiştir (m.10). Muhtara kimi devlet işlerini görme görevi de verilmiştir (m.36). Muhtarın devletin memuru olması, mahalli müşterek ihtiyaçlar dışında yasanın verdiği devlet işlerini de yapmak zorunda olması ve devlet tüzelkişiliğinin bunlara ilişkin emirlerini uygulamak zorunda olması anlamına gelir. Muhtarın devletin memuru olarak nitelendirilmesi onun *devlet memuru* olduğu anlamına, devletin memur statüsündeki çalışmanı olduğu anlamına gelmez. Muhtar, seçimle göreve gelen bir kamusal ajandır. Ceza ve ceza yargılaması yasalarının uygulanmasında köy muhtarı devlet memuru sayılır (m.11). Bu niteleme muhtara yargılama yönteminde izin sistemi koruması sağlarken cezalandırma yönünden ağırlaştırıcı sonuç doğurur.

Köy muhtarlarına, İçişleri Bakanlığı bütçesinden aylık verilir. Köylerin, muhtar aylıklarını karşılayacak kaynağı bulunmamaktadır. 29.8.1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası'nın 1. maddesine göre, “köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir. Bu ödeneğin karşılığı her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konulur ve yılı içinde söz konusu bütçeden il özel idare ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları bütçelerine aktarılır.”

Muhtarın göreceği işler, devlet işleri ve köy işleri olarak ikiye ayrılır (m.35).

Muhtarın göreceği devlet işleri, devletin yasal düzenini köylüye aktarmak, köydeki düzene ilişkin devlete bilgi aktarmak ve kamu düzenini sağlamakta ilgilidir.

Muhtarın göreceği devlet işlerinden kamu düzeniyle ilgili olanlar hem önleyici hem de bastırıcı niteliktedir. Kamu düzenini korumak görevleriyle idari kolluk ve bozanları yetkili makamlara erdirmek yönüyle de adli kolluk yetkisi verilmiştir. 36. maddede sayılmıştır: Köyün sınırı içinde

dirlik ve düzenliği korumak (asayiş korumak); köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve kanunları dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak hükümete göndermek; hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve hükümete haber vermek; köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılanıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak; köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebiler görülürse hemen yakın karakola haber vermek; köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak, (orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar.); zarar görenlerin şikayeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak.

Muhtarın, kırsal alanda yalıtılmış köy yapısı ile devlet arasında bağlantı kuran görevleri bulunmaktadır. 36. maddeye göre: Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek; salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek; her ay içinde köyde doğan, ölen, nikahlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek; vergi toplamak için gelen tahsildarlara yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse hükümete haber vermek; asker toplamak ve bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek; mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mubaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek.

Muhtar köye ilişkin işlerde karar alıcı olmaktan çok yasanın verdiği görevleri ve ihtiyar meclisi kararlarını uygulayıcı niteliktedir. Köy Kanunu'nun 13. maddesine göre, köyün zorunlu olan işlerini ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak; isteğe bağlı işlerin yapılması için köylüye öğüt vermek; ihtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırmak; ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak ve harcamak için emir vermek muhtarın görevleridir.

5. Vesayet denetimi

Köy Kanunu'nun 40. maddesine göre “Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.” Maddede, vesayet yetkisinde ikame olmayacağı açıkça kurala bağlanmıştır.

Görevlerini yerine getirmeyen muhtarın görevinden uzaklaştırılması düzenlenmiştir. “İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır (m.41).”

6. Köy kolluğu

Muhtarın köyde kamu düzeninin sağlanmasına ilişkin görevleri bulunmaktadır. Köyün kolluk örgütü köy korucularından oluşur. Köyde *köy korucuları* ve *güvenlik korucuları* olmak üzere iki tür korucu bulunmaktadır.

Köy Kanunu'nun 68. maddesine göre “Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için *köy korucuları* bulundurulur.” “Korucular silahlıdırlar. Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler.” “Her köyde en aşağı bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur” (m.69). “Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın buyurultusu ile işe başlar” (m.70). 72. maddesine göre, “Korucular köy muhtarının emri altındadır.”

Güvenlik korucuları ise can ve mal güvenliğine yönelik tehditlerin arttığı durumlarda kullanılan koruculardır. Uzun süre silahlı ayrılıkçılara karşı görev yapmış olan gönüllü köy korucularının statüsü güvenlik korucusuna çevrilmiş, özlük hakları da dahil yasal statüleri belirginleştirilmiştir.

Köy Kanunu'nun 74 maddesine göre, "Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir. Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Cumhurbaşkanı bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkilidir. Güvenlik korucularından 55 yaşını dolduranların görevleriyle ilişkileri kesilir." "Güvenlik korucularının görev alanı, görevli oldukları köyün hudutları içinde kalan alandır. Gerekğinde vali veya kaymakam onayı ile güvenlik korucularının görev alanları, geçici ve süresi belirli olarak köy hudutları dışına genişletilebilir."

B. İl Özel İdaresi

İller, anayasaya göre hem merkezi (genel) idarenin ülkesel bölüntüsü hem de bir yerel yönetim bölüntüsüdür. İl, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan bir kamu tüzelkişidir.

İl yerel yönetimi olarak yasa ile *il özel idaresi* kurulmuştur.

22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 4. maddesine göre, "İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer." İl mülki bölüntüsü, anayasa gereği aynı zamanda yerel yönetimdir. İl kurulduğunda il özel idaresi de kurulur.

Bununla birlikte 2019 yılı itibarıyla "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından (Any. m.126)" 81 ile bölünmüş ve anayasa gereği bu 81 ilde *il yerel yönetimi* olması gerekirken yalnızca 51 ilde il yerel yönetim örgütü oluşturulmuştur. 81 ilin yalnızca 51'inde il özel idaresi bulunmaktadır. 30 ilde, kentsel yerel yönetim olan büyükşehir belediyesi sınırları, kırsal alanları da kapsayacak biçimde il sınırlarına genişletilmiş ve kırsal yerel yönetim olan köyler ile mülki bölüntü yerel yönetimi olan il özel idareleri kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeleri anayasaya aykırı bulmamıştır.

İldeki yerel yönetim olan il özel idareleri kaldırılmış olsa da ilin kamu tüzelkişiliği anayasaya dayanır ve anayasa değişikliği olmadan kaldırılamaz. Her bir ilin, merkezi idarenin ülkesel (mülki) bölüntüsü olma statüsü dışında kamu tüzelkişiliğine sahip yerel yönetim olma statüsü de bulunmaktadır ve anayasadan kaynaklanan bu statü yasal düzenlemeden bağımsız olarak varlığını sürdürür.

İlin bir yerel yönetim bölüntüsü olarak örgütlenmesi, kırsal yerel yönetim ile kentsel yerel yönetim alanları arasındaki mekansal ve işlevsel boşluğu doldurmaktır. İl yerel yönetimi, kent ile köy arasındaki köklü ayrımın sonuçlarını hafifletmek için önemli bir araçtır. Köy seçmeni ile kent seçmeni, ortak bir yerel yönetimde bir araya gelir. İl özel idaresinin kaldırılması, kentsel yerel yönetimin tüm il bölüntüsünün yerel örgütüne dönüştürülmesi seçmen ile mahalli müşterek ihtiyaç bağlantısını koparmaktadır. Anayasanın 127. maddesi il, belediye veya köy halkı'nı ve onların "mahalli müşterek ihtiyaçlarını" temel alarak yerel yönetimleri örgütlemiştir. Yasakoyucu bu halkların oturduğu yerleşim yerleri, bunların yerel ortak gereksinimleri ve karar organlarını oluşturacakları yönetim örgütleri arasında serbestçe çeşitleme ve seçim yapamaz.

1. İl özel idaresinin görevleri

İl özel idareleri ancak il ölçeğindeki yerel ortak gereksinimleri karşılayabilir ve ilke olarak, genel idarenin karşıladığı ulusal kamu hizmetleri ile il içindeki belediyelerin ve köylerin ortak gereksinimleri yetki alanı dışındadır.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde il özel idarelerin görevleri “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” denilerek sınırlanmış ve il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olarak da ayrılmıştır. Buna göre, il özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ... ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

Milli Eğitim Bakanlığının yürüttüğü milli eğitim ulusal kamu hizmetinin aracı olan okul binalarının yapımı, onarımı, bakımı ve eğitim kurumlarının diğer ihtiyaçlarının karşılanması görevi yerel ortak gereksinim değildir. Milli Eğitim Bakanlığının tüm ülke çağında yerel özellikleri de dikkate alarak ilk öğretim ve ortaöğretim için bina ve araç-gereç altyapısını oluşturma ve hizmetin gereksinimlere uygun biçimde ayakta tutma görevi vardır.

Merkezi idareye (devlet tüzelkişiliğine, genel idareye) ait görevlere ilişkin yatırımların, il özel idaresine görev aktarma olanağı tanınmıştır. 6. maddenin II. fıkrasına göre, “bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir.” Bu genel bir görev aktarımı değil, proje temelli bir para aktarımıdır. Aktarma durumunda, il özel idaresi işi görev alanı sınırlamasına bağlı olmadan tüm il sınırında gerçekleştirir. İl özel idarelerine, merkezi idarenin ve diğer kamu kurumlarının kimi giderlerini karşılama görevi de verilmiştir. 6. maddeye göre, Diğer idarelere taşıt alımı; kamu konutlarının yapımı, taşıt ve konutların bakım, işletme ve onarımı; diğer idarelerin bürolarının ihtiyaçları; emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar il özel idaresi bütçesinden karşılanabilir.

Merkezi idareye ait görevlere ilişkin yatırımların il özel idaresine ödenek aktararak yaptırılması ve il özel idarelerine diğer idarelerinin gereksinimlerini karşılama görevi verilmesi anayasanın “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Kuralını öngören 123. maddesine aykırıdır.

2. İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idareleri, diğer yerel yönetim türleri ve kamu tüzelkişileri gibi organlı yapılardır. Tüzelkişiliğin hukuksal varlığını oluşturan organları dışında, yükümlü oldukları kamu hizmetlerini üretip sunacak idari örgütlenmeleri de vardır. İl özel idaresinin organları ile örgütünü ayrı incelenmelidir.

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur.

İ tüzelkişiliğinin hukuksal iradesini oluşturmakta bu üç organ arasında işbölümü yapılmıştır. İl özel idaresinde, tüzelkişiliğe verilen görev ve yetkiler organlar arasında konu ve kişi yönünden paylaştırılmıştır. Organlar arasındaki işbölümünün bozulması ya da yönetsel örgütün organların alabileceği kararları alması yetki sakatlığı doğurur, yetki gaspıdır.

<i>İl genel meclisinin görev ve yetkileri (m.10)</i>	<i>Encümenin görev ve yetkileri (m.26)</i>	<i>Valinin görev ve yetkileri (m.30)</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stratejik plânı, yatırım ve çalışma programlarını, personel performans ölçütlerini karara bağlamak. 2. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede birinci düzeyler arasında aktarma yapmak. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stratejik plân, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesaba ilişkin görüş bildirmek. 2. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili 	<ol style="list-style-type: none"> 1. İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını stratejik plâna uygun olarak sevk ve idare etmek. 2. İl özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bütçeyi,

<p>3. Belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını karara bağlamak.</p> <p>4. Borçlanmaya karar vermek.</p> <p>5. Bütçe içi işletmeler, Türk Ticaret Kanununa göre ortaklıklar ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.</p> <p>6. Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin vermek</p> <p>7. Taşınmazların üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.</p> <p>8. Şartlı bağışları kabul etmek.</p> <p>9. İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına,</p> <p>10. İl özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.</p> <p>11. Encümen ve ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.</p> <p>12. Yönetmelikleri kabul etmek.</p> <p>13. İl özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarına karar vermek.</p> <p>14. Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve birliklerle işbirliğine karar vermek.</p> <p>15. Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, katılmaya karar vermek.</p> <p>16. İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.</p>	<p>kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.</p> <p>3. Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.</p> <p>4. Bütçede ikinci düzeyler arasında aktarma yapmak.</p> <p>5. Yasalarda öngörülen cezaları vermek</p> <p>6. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve beşmilyar Türk Lirasına kadar olan uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözülmesine karar vermek.</p> <p>7. Meclisin taşınmaz mallara ilişkin kararlarını uygulamak.</p> <p>8. Taşınmazların süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.</p> <p>9. Belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.</p> <p>10. Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.</p>	<p>performans ölçütlerini bu stratejiye göre hazırlamak.</p> <p>3. İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.</p> <p>4. İl encümenine başkanlık etmek.</p> <p>5. Taşınır ve taşınmaz malları yönetmek.</p> <p>6. Gelir ve alacakları takip ve tahsil etmek.</p> <p>7. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.</p> <p>8. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.</p> <p>9. Bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.</p> <p>10. İl özel idaresi personelini atamak.</p> <p>11. Şartsız bağışları kabul etmek.</p> <p>12. İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.</p> <p>13. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.</p> <p>14. Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.</p>
---	---	---

a) İl genel meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. İldeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur (m.9).

İl genel meclisine seçilenler, bir kamu görevini meslek olarak yerine getiren kamu görevlileri ya da bir kamu üretiminin gerçekleşmesi için emeğini satan işçiler değil, siyasal katılım hakkını kullanarak bir kamu hizmeti örgütlenmesi içinde geçici olarak yer alan kişilerdir. İşgücünün kamu hizmetine bağlanma biçimleri sınıflandırmasında en genel olarak kamusal ajan sınıfında değerlendirilebilir. Meclis üyelerine ve üyeler arasından seçilen başkana bir maaş ya da ücret değil, toplantıda bulunma hakkı (huzur hakkı) parası ödenir (m.24).

Meclis başkanı, meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilir (m.11). Meclis toplantılarına meclis başkanı başkanlık eder.

İl genel meclislerinin çalışma yöntemleri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (m.11). Yasa ile bakanlığa verilen bu yetki merkezi (genel) idarenin yerel yönetimler üzerinde kullandığı bütünlüğü sağlayıcı araçlardan biridir.

İl genel meclisi, bir aylık tatil dışında her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır (m.12). Meclisin olağan toplantı yeri dışında ancak zorunluluk durumunda meclis başkanının kararıyla toplanabilir. Meclisin yasal toplantı yeri alınacak kararlar için asli biçim kuralıdır.

İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda gerekli görürse meclisi olağanüstü toplantıya da çağırabilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

İl genel meclisinin toplantıları açıktır.

Yerel yönetim meclisleri, TBMM'den farklı olarak sürekli toplantı halinde olan meclisler değildir. İl genel meclisleri yasada belirlenmiş süreden fazla toplantı halinde kalamazlar. Yetkileri, zaman yönünden sınırlıdır. İl genel meclisi toplantı süresi en çok beş gündür (m.12). Meclis toplantısı, birleşimlerden oluşur.

Kurul olarak karar alan idareleri için gündemin belirlenmesi önemlidir. Ancak gündemde olan konular görüşülüp karara bağlanabilir. Bu nedenle karar organlarının gündeminin kendi üyelerinin önerileri ve kararı ile belirlenmesi gerekir. İl özel idaresinin, il mülki bölüntüsünün yerel yönetimi olması nedeniyle, il mülki yöneticisine diğer değişik merkezi idarenin il yöneticisi olan valiye il genel meclislerinin gündemini belirlemede yetki tanınmıştır.

İl genel meclisinin toplantısında görüşülecek ve gerekirse oylanacak konuların yer aldığı gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir. Bunun dışında il genel meclisi üyeleri gündem önerisinde bulunabilir. Üyelerin önerileri toplantıda oylatılır ve salt çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır. Ayrıca, valinin önerdiği hususlar meclisin ilk toplantısında gündeme alınır (m.13). Valinin önerilerinin gündeme alınarak görüşülmesi zorunludur.

18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nun 5. Maddesinde il genel meclisi üye sayıları, ilçe nüfusları ölçü alınarak orantılı olarak belirlenmiştir. İl genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçe bir seçim çevresidir (m.3). Buna göre, "İl genel meclisi üyelikleri için, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, nüfusu 25000'e kadar olan ilçelerde 2; 25001'den 50 000'e kadar olan ilçelerde 3; 50001'den 75000'e kadar olan ilçelerde 4; 75001'den 100000'e kadar olan ilçelerde 5 asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50000'den az olursa hesaba katılmaz, 50000 (dahil)'den fazla olursa artık sayıya da bir asıl, bir yedek üyelik hesap edilir."

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır (m.14).

İl genel meclisi, kendisinin üyeleri arasından seçerek oluşturduğu ihtisas komisyonlarıyla birlikte çalışır (m.16). Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur. Bunun dışında il genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Tüm bu komisyonların görev alanına giren işler ancak bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır. Komisyonların görüşme ve rapor hazırlama süreleri vardır. Rapor bu sürenin sonunda meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

Komisyonlara, il özel idaresi yapısı dışından katılım ve görüş sunma olanağı tanınmıştır. Komisyonlar, kendilerine gelen katılım ve görüş bildirme istemlerini kabul etmek zorundadır. "Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet

alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir (m.16).

(1) Meclis kararlarının vesayet denetimi

Yerel yönetimlerin karar organlarının irade açıklamalarının hukuksal sonuç doğurabilmesi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereklerini sağlayabilmek için merkezi idarenin vesayet denetimine bağlanır. İki tüzelkişilik, devlet tüzelkişiliği ile yerel yönetim tüzelkişiliği arasındaki bu ilişki, zayıf ya da yoğun biçimde kurulabilir.

Yerel yönetimlerin karar organlarına ilişkin düzenlemelerde bu düzenek genellikle “meclis kararlarının kesinleşmesi” maddelerinde kurala bağlanır. İl Özel İdaresi Kanunu’nun aynı başlıklı 15. maddesinde, alınan kararların valiye gönderilme zorunluluğu, gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği ve valinin meclis kararlarının yeniden görüşülmesini isteyebilme yetkisi kurala bağlanmıştır.

İl genel meclisi, aldığı kararları il genel idaresinin yöneticisi ve vesayet yetkisinin kullanıcısı olan valiye göndermezse, kararlar hukuksal etki taşımayacak birel ya da düzenleyici işleme dönüşmeyecektir. Kararlar valiye gönderildiğinde valinin “yeniden görüşülmesini istemediği” kararlar kesinleşir (m.15). Bu durumda, il genel meclisi kararının hukuksal etki kazanarak idari işleme dönüşebilmesi için valiye gönderilmesi ve valinin inceleme süresinin geçmesi gerekmektedir. Yasada valinin kendisine gönderilen il genel meclisi kararlarını inceleme süresine ilişkin bir belirleme bulunmamaktadır. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin (RG, 9.10.2005, 25961) 17. maddesinde kararların beş gün içinde valiye gönderilmesi ve valinin de yedi gün içinde karar vermesi kurala bağlanmıştır. Ayrıca valiye, yedi günden önce de meclis kararını yeniden görüşülmek üzere meclise iade etmeyeceğini yazılı olarak bildirebilme yetkisi tanınmıştır.

Vali, hukuka aykırılığını inceleme ve geri gönderme yetkisini kullanarak önleyemediği kararlara karşı idari yargıda iptal davası açabilir. Valinin yapacağı hukuka aykırılık değerlendirmesi, anayasal değerleri içeren bir değerlendirmedir. Anayasanın 127. maddesine göre merkezi idare mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yaparken “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” değerlerini izleyecektir. Yerindelik – hukuka uygunluk kavramları kullanılırsa, anayasanın idarenin örgütlenmesine ilişkin değerlerini de içerdiği oranda ilki kapsamında da değerlendirilebilir.

İl genel meclisi başkanı ya da üyelerinin, meclis kararlarına karşı iptal davası açabilmesi için iptalini istedikleri kararların alındığı toplantıya katılmış ve önerinin karşısında oy kullanmış olmaları gerekir. Yasal görevlerini yerine getirmeyenlerin, dava konusu ile dava açabilecek bir ilgi bağı kurmadıkları kabul edilir.

(2) İl genel meclisi üyeliğinin sona ermesi

İl genel meclisi üyeliğinin sona ermesi 21. maddede düzenlenmiştir.

İl genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Görevden çekilme (istifa), meclisin kabulüne bağlı olmadan sonuç doğurur. Seçilme hakkını kullanan kişinin, elde ettiği meclis üyeliği statüsünü sürdürme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, meclis üyeliği statüsünde kaldığı sürece üyeliğe bağlı olan görevi yerine getirmek zorundadır. Meclis toplantılarına katılmak, üyelerin temel görevidir. “Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir.” Bu karara karşı idari yargıda iptal davası açılabilir. Anayasanın 127. maddesinin III. fıkrasındaki “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” kuralı gereği il genel meclisi üyeliğinin sona ermesi ancak idari yargı kararıyla olabilir. İl Özel İdaresi Kanununun

21.maddesinde yalnızca seçilme yeterliliğinin yitirilmesine ilişkin durumlar için yargı güvencesini öngören kural getirmiştir. “İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.”

(3) İl genel meclisinin feshi

İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin sona erdirilmesi Danıştay kararı ile olur. Meclisin il özel idaresinin işlerinin aksatmadan görevini yapması ve il halkının yerel ortak gereksinimleriyle ilgisi olmayan siyasi konularla ilgilenmemesi istenilmiştir. 22. maddeye göre, il genel meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa ya da il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

İl genel meclisinin feshedilmesine ilişkin bir nedenin ortaya çıkıp çıkmadığını izlemek, incelemek, değerlendirmek ve Danıştay’a başvurmak merkezi idarenin kullandığı vesayet yetkisidir.

(4) İl genel meclisi görevinin encümenin memur üyeleri tarafından yürütülmesi

Yerel yönetimler karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Öte yandan, yerel yönetimler de birer idaredir, devletin organları değildir, federe bir devleti organları değildir, yasal olarak yükümlü oldukları yerel kamu hizmetlerini yürütürler. Organların oluşturan seçilmiş kişilerin bu statülerinin sona ermesi organın oluşumunu, hukuksal varlığını ve dolayısıyla yerel yönetimin etkinliğini engeller. İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanması için organı oluşturan seçilmişlerin görevde bulunamamasının yarattığı boşluğun doldurulması gerekir.

İl Özel İdaresi Kanunu’nun 23. maddesinde, il genel meclisinin hukuksal varlığını engelleyen üye eksilmelerinde üyelerin tamamlanması değil, meclis görevinin il encümeninin memur üyelerine devredilmesi öngörülmüştür. Buna göre, “İl genel meclisinin; a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, c) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması, d) Meclis üye tamsayısının yarısından fazlasının tutuklanması, durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.” Meclisin Danıştay tarafından feshi durumunda yeni seçim yapılması gerekirken, üyelerin merkezi idare tarafından geçici görevden uzaklaştırılması ya da tutuklanması durumu, üyenin üyeliğini kaldırmadığından yeni seçim yapılması gerekmemektedir. Bu durumda, anayasaya göre seçimle oluşturulması gereken karar organının görevini çok uzun bir süre hatta tüm bir dönem boyunca il özel idaresi memurlarının yerine getirmesi söz konusu olabilir. Anayasaya aykırı böyle sonucun oluşmaması için uzaklaştırma ya da tutukluluk süresinin belli bir süreden fazla uzaması koşulu öngörülebilir.

b) İl encümeni

İl özel idaresinin karar organlarından biridir. Meclisin sürekli toplantıda olamayacağından, daha sık toplanabilen, daha az sayıda üyeden oluşan görevleri daha sınırlı bir karar organı oluşturulmuştur.

İl encümeni, karar organı olmakla birlikte, anayasaya aykırı biçimde, üyeleri seçimle belirlenmez. İl Özel İdaresi Kanunu’nun 25. maddesine göre, “İl encümeni valinin başkanlığında, genel

sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.” Dört üye kamu görevlilerinden oluşmakta, üç üye ise anayasanın öngördüğü gibi tek dereceli seçimle seçilmemekte, meclis kendi üyeleri arasından seçmektedir.

İl encümeni, karar organı ile yürütme organı arasında bir yapıdadır, il özel idaresinin günlük işleyişine daha yakındır. 27. maddeye göre, encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağırılabilir (m.23).

Encümenin başkanı validir, valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen, oluşumuna bakıldığında valinin etkisinin belirleyici olacağı bir organdır. Gündem vali tarafından oluşturulur. “Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır (m.27).

Vali, etkisine karşın hukuka aykırı bir karar alınmasına engel olamamışsa kararın yeniden görüşülmesini isteyebilir. Valinin encümen kararlarının hukuksal etki doğurma süreci üzerindeki etkisi, merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki vesayet yetkisi kullanımı değil, il özel idaresi organları arasındaki ilişkiden doğan çekişmenin çözümü yöntemidir. 27. maddeye göre, “Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.” Hükümde önce “idari yargı merciileri”, daha sonra ise “Danıştay” sözcükleri kullanılmıştır. Ayrıca, başvurunun bir itiraz olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, valinin başvurusunun idare mahkemelerine değil de Danıştay’a itiraz biçiminde yapılacağı kabul edilebilir. Valinin, encümen kararının uygulanmasını durdurma kararının sürebilmesi için Danıştay’ın da yürütmenin durdurulması kararı vermesine bağlıdır. Valinin yürütmenin durdurulması istemi reddedilirse encümen kararı uygulanabilir duruma gelecektir.

c) Vali

Genel idarenin, il bölüntüsünün yöneticisi olan vali aynı zamanda il yerel yönetiminin de yöneticisi olarak görevlendirilmiştir. “Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (m.29).”

İl özel idaresinin yürütme organı, validir. Vali, il genel meclisinin kararlarını ve il encümeninin kararlarını uygular. İl özel idaresinin hizmetleri yürüten örgütünü yönetir.

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir (m.32).

Valinin görev ve yetkileri 30. maddede düzenlenmiştir. İl özel idaresi örgütünün en üst amiridir, özel idaresi örgütünü stratejik plâna uygun olarak yönetir. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygular. Bütçenin hazırlanmasına temel oluşturacak, stratejik planı hazırlar ve görüşülmek üzere il genel meclisine sunar. İl özel idaresini törenlerde, devlet dairelerinde, yargı yerlerinde temsil eder. İl encümenine başkanlık eder. Taşınır ve taşınmaz malları yönetir, yetkili organların kararını alarak il özel idaresi adına sözleşme yapar. Kadroları oluşturmak il genel meclisinin göreviyken il özel idaresi personelini atamak valinin yetkisindedir. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanır. Şartsız bağışları kabul eder. İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alır. Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

İl özel idaresinin yürütme organı olarak yasanın verdiği bu görevleri yerine getirecek ve il genel meclisinin aldığı kararları uygulayacak olan vali, aynı zamanda devlet tüzelkişiliğinin (genel

idarenin, merkezi idarenin) ildeki memurudur. Bunun sonucu olarak il genel meclisinin görevlerini yerine getirip getirmediğine ilişkin olarak vali üzerinde denetim yetkisi zayıf biçimde düzenlenmiştir.

“Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları” başlıklı 18. maddeye göre vali, mart ayı toplantısında meclise bir önceki yıla ait faaliyet raporu sunmak zorundadır. Meclis bu raporu oylar. “Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.” İl özel idaresinin başı olarak valinin, il genel meclisince görevlerinde yetersiz bulunmasının gereğinin ne olacağı İçişleri Bakanlığınca değerlendirilecektir.

C. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi

1. Temel Kavramlar

Anayasaya göre kentsel alan yerel yönetimi belediyedir. Anayasa köy, kent ve ilde yaşayan halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılayacak yerel örgütler kurulmasını öngörmüştür. Yerel halkın yerel gereksinimlerinin tümünün kapsanabilmesi için üçlü bölüntü yaratılmıştır. Yerel yönetimlerin bölüntüleri *il*, *belediye* ve *köy*dür. Köy kırsal alan, belediye kentsel alan ve il ise mülki (territoryal, ülkesel) alandır.

Kent, çok sayıda insanın bir arada yaşadığı yerleşim alanıdır. “Yerleşim birimi”, belediye yasasının kullandığı kavramdır (m.4). Bir yerleşim biriminde beş bin ve üzerinde insan yerleştiğinde, yaşadığında orada belediye kurulabilir. Kentsel alan yerel yönetimi olan belediyenin ölçüsü genel olarak nüfus sayısı değil, bir *yerleşim biriminde* nüfus yoğunlaşmasıdır. Belediye Kanunu bu bağlantıyı kurmuş ayrıca, mülki bölüntü olan ilçeyi de belediye ölçeği yapmıştır. “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (m.4).”

Geniş bir alanda örneğin il bölüntüsünde çok sayıda kişinin dağınık biçimde, örneğin köylerde yaşıyor olması tüm ili bir kente çevirmez. İl, bir yerleşim birimi değildir.

Anayasada *yerleşim birimi* terimi yerine *yerleşim merkezi* terimi kullanılmıştır. 127. maddenin III. fıkrasına göre, “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.”

Belediye, yerleşim merkezlerinin yerel yönetim örgütüdür. Belediye Kanunu, belediyesi bulunan yerleşim yerini *belde* olarak nitelendirmiştir (m.3). Mantıksal bir hata yaparak belediyeyi de beldeyi temel alarak tanımlamıştır. “Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ... kamu tüzel kişisini” anlatır (m.3).

Anayasanın büyük yerleşim merkezleri için kurulabilmesine olanak tanıdığı özel yönetim biçimi olarak da belediye seçilmiş, büyükşehir belediyeleri örgütlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin, yerleşim merkezlerini aşar biçimde örgütlenmesi ise anayasaya aykırıdır.

Türkiye’nin *kentsel yerel yönetim örgütlenmesi* büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi oluşturulması sonucunda *büyükşehir belediyeleri* ve *belediyeler* olmak üzere iki türle oluşmaktadır.

Otuz ilin mülki sınırlarındaki yerel yönetim *büyükşehir belediyesi*dir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3. maddesine göre, “Büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” anlatır. İlçe belediyesi ise, “büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini” anlatır. Aynı yasanın 5. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları; ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçelerin mülki sınırlarıdır.

Büyükşehir belediyesi olmayan elli bir ilde ise il merkezinde, ilçe merkezlerinde ve bu nitelikte olmayan yerleşim merkezlerinde *belediyeler* bulunmaktadır.

Belediye ve büyükşehir belediyesi ayrımında, belediyenin kurulduğu yerleşim merkezinin ayrıca mülki idarenin taşra bölüntüsünün (ülkesel bölüntünün) merkezi olup olmamasıyla da alt ayrımlara gidilebilir.

Büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde, merkezi idarenin taşra örgütü olan il merkezinde kurulu belediye *il belediyesi*; ilçe merkezi olan yerleşim yerinde kurulan belediye *ilçe belediyesi* ve taşra örgütlenme birimi olmayan yerleşim merkezlerinde kurulan belediyeler *belde belediyeleri* olarak adlandırılır.

Büyükşehir belediyesi olan yerlerde, mülki ölçek yerel yönetimi olan il özel idareleri kaldırıldığı gibi belde belediyeleri de kaldırılmıştır (12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı yasa), yalnızca ilçe belediyeleri bulunur.

İl belediyesi ve ilçe belediyesi terimleri belediyenin kentsel alanı aşır mülki ölçeği kapsadığı gibi yanıltıcı anlam taşımaktadır. Bu belediyeler yalnızca yerleşim merkezinin yerel yönetim örgütleridir, *mücavir alan* uygulaması dışında mülki ölçeğe taşmazlar. Yer yönünden yetkileri yerleşim merkezleri ile sınırlıdır.

Mücavir alan, belediyenin sınırları içinde olmayan ancak belediye meclis kararıyla belediye hizmetleri götürülen yerleri anlatır. Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre, "Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir." Yasada belediyeye verilen pek çok görev ve yetki, "belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde" biçiminde belirlenmiştir. Mücavir alan, belediye meclis kararıyla belirlenmekte, kentsel olmayan alanlar belediye sınırlarının eklentisine dönüşmektedir.

Belediyelerin, mülki idare sınırlarının belirsizleştirilmesi yalnızca coğrafi değildir, belediyelerin genel idarenin görevlerini üstlenmesi olanağı yaratılarak işlevsel olarak da karışma sağlanmak istenilmiştir. Belediyelerin merkezi idarenin (genel idarenin) kamu hizmetlerini üstlenmesi anayasaya aykırıdır. Belediye Kanunu'nun 75. maddesinde belediyelere "diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir" "merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilme, geçici olarak araç ve personel temin edebilme" yetkisi verilmiştir.

a) Kuruluş kararı

Varolan belediyeler, tarihsel gelişim içinde çeşitli hukuksal işlemlerle kurulmuş olabilir. Varolan belediye sisteminde yeni belediye kurulması birkaç olasılıkta ortaya çıkabilir. Belediye örgütlenmesi bulunmayan alanlarda belediye kurulabilir. Belediye örgütlenmesi bulunmayan alanlarda belediye kurulması iki durumda olabilir. Büyükşehir belediyesine dönüştürülmemiş il mülki bölüntüleri büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir ya da belediye alanında olmayan mülki örgütlenme içinde yer alan alanlarda kentsel yoğunlaşma oluşur ve kentleşen bu alanda belediye kurulur. Kentsel yoğunlaşma yeni bir imar ve iskan alanında olabileceği gibi köylerin yakınlaşmasıyla da oluşabilir. Tüm bu durumlarda yeni belediye varolan bir belediyenin alanında ya da varolan bir belediyenin sınırlarını daraltarak kurulmamaktadır. Varolan belediye sisteminde yeni belediye kurulmasının bir diğer olasılığı da belediye alanında yer alan yerleşim yerlerinin birleşerek yeni bir belediye oluşturmasıdır.

Bir ilin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi yasa ile olur. Yeni belediye kurulmasında ise yasa ile cumhurbaşkanına yetki verilmiştir. Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için yukarıda aktarılan durumlara göre önceleyen işlemler gerekebilir. Belediye Kanunu'nun "Kuruluş" başlıklı 4. maddesinde bu durumlar düzenlenmiştir. "Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile

belediye kurulabilir.” “Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.”

b) Mahalle

Mahalle, Belediye Kanunu’nun 3. maddesine göre, “belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim”dir.

Mahallelerin tüzelkişiliği, belediyelerden bağımsız hukuksal varlıkları yoktur. Kentsel alanda komşuluk ilişkileriyle bütünlenen yerler mahalle olarak tanımlanmıştır.

Büyükşehirlerde, il mülki bölüntüsü içindeki tüm köyler kaldırılmış (tüzelkişilikleri kaldırılmış) varlığı toplumbilimsel olarak süren köy topluluğu, belediyelerin mahallelerine dönüştürülmüştür. Köyü var eden komşuluk ilişkileri değil, temel olarak tarım ve hayvancılığa dayanan üretim biçimidir.

Belediye Kanunu’nun 9. maddesine göre, mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Mahalle bir tüzelkişilik değildir, mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti, köy tüzelkişiliğinin organları ile aynı adı taşısalar da yerel yönetim organları değildir.

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur, belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz (m.9). Meclis kararının hukuksal etki doğurabilmesi için valinin onayının gerekmesi, vesayet yetkisi örneğidir.

İlke olarak mahallenin, muhtarın ve ihtiyar heyetinin karar alma ve uygulama gücü yoktur. “Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür (m.9).” Kimlik Bildirme Kanunu’nda, Tebligat Kanunu’nda vb. muhtara verilen görevler vardır.

Muhtarın mahallesine ilişkin idari işlemlere karşı dava açmakta genel ve özel ehliyeti olduğu kabul edilmektedir. Mahalle bir tüzelkişi olmadığından, muhtarın temsil edeceği bir mahalle tüzelkişiliği bulunmadığından muhtar mahallenin çıkarlarının temsilcisi olarak iptal davası açmakta ilgi bağı (özel ehliyeti) kurabilmektedir.

“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.”

c) Hemşeri Statüsü

Belediye sınırları içinde oturanlar yalnızca yerel seçmenler değildir, aynı zamanda ikamet ettikleri belediyenin hemşerisidirler (m.13).

Seçmen beş yılda bir verdiği oylarla belediyenin oluşumuna katılırken hemşeri statüsünden yararlanan kişi ile belediye arasında sürekli bir ilişki vardır. Belediye Kanunu’nun 13. maddesine göre, “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrísidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.” Hemşeri olmanın katılma, bilgilendirme ve yardımlardan yararlanma hakkına karşılık

yükümlülüğü de vardır. Buna göre, “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.”

Kentte hemşerilik bilincinin yaratılmasında belediye hizmetlerine gönüllü katılım etkili bir araç olabilir. Belediye Kanunu’nun 77. maddesine göre “belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.”

d) Belediyenin görevleri

Belediyeler tüm yerel yönetimler gibi yerel ortak gereksinimleri karşılayacak görevler üstlenirler. Yerel, köy ya da il değil, yerleşim merkezi olan kenttir. Belediyeler kentlerin yerel ortak gereksinimlerini karşılayacak görevler yaparlar. Ulusal nitelikteki gereksinimleri karşılama görevi belediyelere verilemez.

Belediyelerin görevleri genel olarak yasa ile belirlenmiştir. Bu yasal belirlenim içinde her bir belediye karar organları aracılığıyla örgütlediği kentin somut gereksinimlerine göre hizmet üstlenir. Yasada belediyelerin görevleri arasında zorunlu olanlar – olmayanlar ayrımı yapılmamıştır. Her bir belediye yasanın verdiği görevlerden kendi yerleşim yerindeki yerel ortak gereksinimleri karşılayacak olanları üstlenmek zorundadır. Belediyelerin seçilmiş karar organları varken görevlerinin yasalarda sayılmış olmasının anlamı budur, belediyenin karar organları, yasaların verdiği görevlerden başka görev üstlenemez ancak yer yönünden yetkili olduğu yerleşim merkezinin yerel ortak gereksinimlerini kendisi değerlendirecek yasanın öngördüğü yürütüm yöntemlerinden birini seçecek ve hizmeti örgütleyecektir.

Belediyelerin görevleri 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde düzenlenmiş, büyükşehir belediyeleri için 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesi ile büyükşehir belediyelerine, Belediye Kanunu m. 14’te verilen görevlere benzer görevler ve bunlara ek görevler verilmiştir, ayrıca bu madde ile büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin görevleri sınırlanmıştır. Her iki yasanın değişik maddelerinde ve diğer yasalarda da belediyelere çeşitli görevler verilmektedir.

Büyükşehirlerde, tüm ili kapsayan büyükşehir belediyesi dışında, belde belediyeleri kaldırılmış olduğundan yalnızca ilçe merkezlerinde belediye bulunmaktadır. Büyükşehir alanındaki ilçe belediyelerinin görevleri sınırlandırılmıştır, bu belediyeler Belediye Kanunu’ndaki görevleri değil, Büyükşehir Belediye Kanunu ile sınırlanmış görevleri yerine getirirler. Anayasaya aykırı olarak büyükşehir ilçe belediyeleri kuruldukları yerleşim merkezinin yerel ortak gereksinimlerinden yalnızca bir bölümüne karar verip yalnızca bir bölümünü yerine getirebilirler. Anayasa aykırılığın yanı sıra ilçe belediyeleri yerel siyasal rant dağıtımında yönetsel olarak da işlevsizleşmiştir.

Anayasanın “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilmesi” olanağı kullanılarak oluşturulan büyükşehir belediyelerinin görevlerinin belediyeler karşısında özelleşen yetkiler olmadığı, belediyelerin tüm yetkilerini kapsadığı görülmektedir. Bir yerleşim merkezinin büyük olmasından kaynaklanan özel yerel ortak gereksinimler saptanarak bunları karşılamak üzere özel yönetim araçları ve düzenekler kurulmamış, coğrafi alan genişletilerek belediyelerin tüm görevleri büyükşehir belediyesine aktarılmıştır. Bu durumda, büyükşehir belediyesi ile kapsadığı belediyeler arasında bir görev paylaşımı sorunu doğmuş bu sorun da belediyelerin (ilçe belediyelerinin) hukuksal ve yönetsel varlığı zayıflatılarak çözülmüştür.

Büyükşehir belediyesi, büyük yerleşim merkezler için kurulan *özel yönetim* biçimidir. Görevleri yerleşim merkezinin büyük olmasından kaynaklanan özgül gereksinimlerle sınırlanmalı yönetim biçimi bu gereksinimleri karşılayacak biçimde özelleştirilmelidir.

Otuz ilin alanında kurulmuş ve görevleri yerleşim merkezinin büyük olmasından kaynaklanan özgül gereksinimlerle sınırlanmamış, yönetim biçimi bu gereksinimleri karşılayacak biçimde özelleştirilmemiş olan büyükşehir belediyeleri, bir belediye olmaktan çok bir bölge yönetimidir. Ülkenin ekonomik etkinlik ve etnik özellik olarak yoğunlaşma gösteren illeri büyükşehir belediyesi olarak örgütlenerek birer bölge yönetimine dönüştürülmüştür. Anayasaya aykırıdır.

Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin görevleri incelendiğinde bunların, anayasanın çizdiği yerel ortak gereksinimleri karşılama görevini aştığı devlet tüzelkişiliğinin üstlenmiş olduğu görevlerin yerel yönetimlere de verildiği görülmektedir. Eğitim altyapısı, yetişkin eğitimi, meslek eğitimi, yurt yapımı, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler, kültür, sanat, turizm, ekonomi, ticaret, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi, spor vb. yerel ortak gereksinim olmaktan çok tüm yurttaşlara tüm ülke üzerinde, aynı yüksek nitelikte ve eşit biçimde sağlanması gereken pek hizmet belediyelere de görev olarak verilmiştir. Yurttaşların devlet soyutluğu ile olan bağı ulusal kamu hizmetlerinin örgütünden çok belediyeler dolayımıyla kurulmaktadır. Merkezi idare (genel idare, devlet tüzelkişiliği) yurttaşın karşında vergi dairesi ve polis memuru olarak kalmaktadır. Devlet tüzelkişiliğinin, bu sistemin yaratabileceği sorunlara karşı aracı belediyeleri ve özellikle büyükşehir belediyelerini mali kaynaklara ilişkin gücüyle (mali vesayetle) ve kolluk gücüyle denetlemektir. Merkezi idarenin anayasadaki seçilmiş organları ve üyelerini geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisine, bu süre boyunca yerine bir kamu görevlisini atama yetkisinin eklenmesi anayasaya aykırı bir araçtır.

Yapar veya yaptırır

Belediye Kanunu'nun belediyenin görevlerini düzenleyen 14. maddesinde görevler sayıldıktan sonra cümlelerin "hizmetlerini yapar veya yaptırır" biçiminde bitirildiği görülmektedir. Yapar ve ya yaptırır kalıbı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde bu kez tek tek görevleri için çeşitlenerek yinelenmiştir. "Yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek, kurmak, kurdurmak" sözcüklerinin "ve", "veya" bağlaçlarının çeşitlemesiyle büyükşehir belediyesinin görevlerinin gerektirdiği kamu hizmetlerinin piyasaya, özel girişimcilere gördürebileceği kurala bağlanmıştır. Örneğin büyükşehir belediyesine 7. maddenin "s" bendiyle "mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek" yetkisi verilmiştir.

Belediyelerin hangi durumda hizmetlerini kendisinin üreteceği hangi durumda özel girişimcilere, elbette kar sağlamak üzere kurduracağı ve/veya işlettireceğine ilişkin herhangi bir ölçüt belirlenmemiş, koşul getirilmemiştir. Belediye Kanunu'nun 67. maddesinde özel girişimcilere gördürülebilecek ya da özel girişimciden satın alınabilecek hizmetlere ilişkin seçim dönemini altı aydan fazla aşmama sınırı getirilmiştir. Bir belediye yönetiminin, yeni seçimlerde oluşacak yönetimi bağlayıcı yüklenimler altına girmemesi istenilmiştir. Bu maddenin yazımı da sınır getirmekten çok izin verme biçimindedir. Sayılan hizmetler konusunda seçimleri izleyen altı ayı aşmamak koşuluyla özel girişimden sağlanabilir sonucu çıkabilmektedir. Madde herhangi bir neden, yöntem ve amaç belirlenmemiştir. "Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir." Bu hüküm de genel yapar/yaptırır kalıbı içinde kalmaktadır.

Genel yapar/yaptırır, işletir/işlettirir yazımı dışında kimi görevler için özel girişimcilerle ilişkiye geçme yöntemi özel olarak belirlenmiştir. İçme suyu, toplu taşıma ve endüstriyel atıklar için Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde "belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla

devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya ... hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.” düzenlemesi yapılmıştır. Bu gibi yöntem belirtilen durumlarda da hangi nedenlerle bu yöntemlere başvurulabileceği ve bu yöntemlerden hangilerinin seçilebileceğine ilişkin herhangi bir ölçüte yer verilmemiştir.

Belediyenin görevlerin gerektirdiği hizmetleri yapar veya yaptırır kuralından, belediye hizmetlerinin bütünün özel girişimcilere yaptırılabilmesi sonucu ya da belediyelerin hizmetlerini özel girişimcilere gördürmekte serbest olduğu sonucu çıkarılamaz. İlke belediyenin kendi örgütü, kendi araç gereci, personeli ve bütçesi ile hizmeti üreterek kullanıcılara sunmasıdır. Belediyelerin bu nedenle örgütleri vardır. Tüm görevlerini piyasadan satın alabilecek ya da piyasaya yaptırabilecek bir belediye bir ihale bürosuna dönüşür. Belediyenin görevlerine uygun gelir kaynakları vardır. Yerel kamu hizmetlerini özel girişimcilere gördürmesi durumunda bu hizmetlerin bedelleri, bütçeden değil kullanıcılardan alınacak paralarla karşılanır. Bu nedenle, belediyelerin hizmetleri yapmak veya yaptırmak arasında serbest seçim yetkisi yoktur. Kamu hizmetinin belediye gelirleriyle, belediyenin örgütlenme olanaklarıyla, araç gereciyle ve personeliyle kurulup yürütülemeyeceği ortaya konulmadan hizmet, özel girişimciye satın alma ya da imtiyazla gördürülemez. Belediyeler, yerel ihale büroları ya da yerel halkı güvenceli müşteri olarak özel girişimcilere sunan araçlar değildir. Belediyenin, yükümlü olduğu görevleri yerine getirmek için üretmesi gereken kamu hizmetlerini kendi örgütü, araç gereci, personeli ve parası ile üretmesi ile piyasadan satın alması ya da piyasaya gördürmesi arasındaki seçimi hizmetin ve belediyenin somut durumunun çözümlenmesine dayanan nedenli bir idari işlemdir, yargısal denetimi de yapılabilir.

Belediyenin ve Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

Aşağıda belediye, büyükşehir belediyesi ve büyükşehirde ilçe belediyesinin görevleri listelenmiştir. Madde metinleri kısaltılarak aktarılmaya çalışılmıştır.

Bu listeye ek olarak belediye organları arasındaki işbölümünü düzenleyen listeye de bakılmalıdır. Organların görevleri incelendiğinde belediye verilen yetkilerin konu olarak biraz daha belirginleştirildiği görülebilir. Organların görevleri belirlenirken yalnızca belediyenin görevlerine ilişkin genel hüküm değil, Belediye Kanunu’nun diğer maddelerinde dağınık biçimde yer alan diğer görevler de dağıtıldığından belediyenin görevlerinin listesi yapılırken organlar arası işbölümüne ilişkin liste de dikkate alınmalıdır.

Belediye Kanunu’nun 69. ve 73. maddelerinde düzenlenen “arsa ve konut üretimi” yetkileri ile “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” oluşturma yetkileri örnek verilebilir. Belediyelerin kentsel alanlar oluşturmak ve kentsel alanları dönüştürmekte kullandıkları en güçlü yetkiler bunlar olmuş, yerel siyasetin ve daha önemlisi yerel bölüşüm ilişkilerinin dönüştürülmesinde etkili olmuştur. Ülkede uygulanan inşaata dayalı sermaye birikim rejiminin hukuksal ve yönetsel örgütlenmesi belediyelere tanınan bu yetkilerle oluşturulmuştur.

Belediye Kanunu’nun 69. maddesine göre, “Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir.” Kentsel dönüşümü düzenleyen 73. maddeye göre, “Belediye ... eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir.” Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon

planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri konusunda büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

BELEDİYENİN ve BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GÖREVLERİ

<p>Belediyenin görev ve sorumlulukları (BK, m.14, 15)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak. 2. Yönetmelik çıkarmak, Belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek. Borç almak, bağış kabul etmek. 3. Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek. 4. İmar, su (içme, kullanma ve endüstri suyu, kaynak suları) ve kanalizasyon, 5. ulaşım (toplu taşıma yapmak; her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak), 6. kentsel alt yapı (atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak için gerekli tesisleri kurmak, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetler de dahil olmak üzere) 7. coğrafi ve kent bilgi sistemleri; 8. çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; 9. zabıta (izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek), 10. itfaiye, 11. acil yardım, kurtarma ve ambulans; 12. şehir içi trafik (kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işler); 13. defin ve mezarlıklar; 14. ağaçlandırma, 15. park ve yeşil alanlar; 16. konut; 17. kültür ve sanat, 18. turizm ve tanıtım, 19. gençlik ve spor (sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlemek; yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir) 20. orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; 	<p>Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları (BŞBK m.7)</p> <p>Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır. (Madde 28)</p> <p>(Belediyenin görev ve sorumlulukları sütununda 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 23, 27, 29, 33, 34, 36, 37, 39 ve 43. maddelerde yer alanlar, yaklaşık ifadelerle Büyükşehir belediyelerinin de görev ve sorumluluk alanında sayılmıştır.)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak. 2. Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak. Sınırları içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak. 3. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak 4. Belediye Kanunundaki arsa ve konu üretimine ve kentsel dönüşüme ilişkin yetkileri kullanmak. 5. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir 	<p>Büyükşehir alanındaki ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri (BŞBK m.7)</p> <p>(Belediyenin görev ve sorumlulukları sütununda 6, 13, 23, 28 ve 29 maddelerde yer alanlar, yaklaşık ifadelerle Büyükşehir ilçe belediyelerinin de görev ve sorumluluk alanında sayılmıştır.)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler dışında kalan görevler. 2. Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek. 3. Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, 4. otopark, 5. spor, 6. dinlenme ve eğlence yerleri yapmak; 7. yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; 8. sağlık, eğitim, kültür tesis ve
--	---	---

<p>21. sosyal hizmet ve yardım, 22. nikâh, 23. meslek ve beceri kazandırma; 24. ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. 25. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. 26. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; 27. Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; 28. mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; 29. kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. 30. Gıda bankacılığı yapabilir. 31. Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek. 32. Sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. 33. Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek. 34. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek; toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, yat limanı ve iskele kurmak veya bu yerlerin kişilerce açılmasına izin vermek; gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek. 35. Hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini ve yıllık periyodik kontrollerini yapmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak. 36. Hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek. 37. Her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını, durak yerlerini ve park yerlerini belirlemek.</p>	<p>içindeki ... tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek. ... belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir. 6. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek. 7. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar yapmak, bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; 8. Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek. 9. Tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; 10. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek. 11. Sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak 12. Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak. 13. Kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak. 14. Patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, 15. Konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden</p>	<p>binalarının yapım, bakım ve onarımı, 9. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak. 10. Büyükşehir belediye meclisi yetki devrederse, a. yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek. b. mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek. c. her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek. d. temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırma</p>
---	--	--

<p>38. Belediye mücavir alan sınırları içerisinde tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek.</p> <p>39. Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak.</p> <p>40. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.</p> <p>41. Turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir.</p> <p>42. Belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.</p> <p>43. Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. (Madde 53)</p> <p>44. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek. (Madde 18)</p>	<p>denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.</p> <p>16. Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak,</p> <p>17. Merkezî ısıtma sistemleri kurmak.</p> <p>18. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda destek sağlamak. (4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.)</p> <p>19. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.</p>	
--	---	--

Belediyelere ve büyükşehir belediyelerine verilen görevler, belediye tüzelkişiliğinin görevidir. Bu görevler konusunda karar alma yetkisinin organlar arasındaki dağılımı ve karar alma yöntemleri ayrıca değerlendirilmelidir. Belediye kamu tüzelkişiliğinin görevleri konusunda karar alma yetkisi verilmiştir. Belediye başkanının belediyenin görevleri konusunda doğrudan doğruya karar alma yetkisi azdır, ayrıktır. Başkan diğer organların verdiği kararları uygular. Belediye başkanının doğrudan karar alma yetkisi bulunmayan konularda önemli yetkileri vardır, doğrudan kendisi karar alamasa da karar organlarının karar alma aşamaları üzerinde yetki kullanır.

2. Belediyenin Organları

a) Organların oluşumu

Anayasa yerel yönetimlerin kamu tüzelkişi olduğunu ve karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağına kurala bağlamıştır.

Belediye Kanununda belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı düzenlenmiştir. Bunlardan yalnızca belediye meclisi karar organı olarak nitelendirilmiştir.

Yalnızca belediye meclisi karar organı olarak nitelendirilmiş olmasına karşın yasada üç organa da belediyeyi bağlayıcı karar alma gücü verilmiştir. Bu durumda, anayasaya göre üç organın da seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması gerekir. Yerel seçimler de anayasanın seçimlere

ilişkin temel ilkeleri belirleyen 67. maddesine göre düzenlenir. Genel seçimler gibi yerel seçimler de eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.

Belediye meclisi ve belediye başkanı tek dereceli genel oy ile seçilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ise yalnızca belediye başkanı tek dereceli genel oy ile seçilmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu anayasaya aykırı biçimde tek dereceli genel oya dayanmamaktadır.

Belediye encümeni de tek dereceli genel oy ile seçilmediği gibi oluşumunda kamu görevlileri de bulunmaktadır.

Belediye Kanunu'nun 17. maddesine göre, "Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur."

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12. maddesine göre de "Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur."

37. maddesine göre, "Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir." Belediye yasası, başkanın seçimi için ilgili yasaya atıf yapmışken Büyükşehir Belediye Kanunu, yöntemi belirlemiştir. Buna göre, "büyükşehir belediye başkanı ... büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir."

Belediye encümeninin oluşumu Belediye Kanununda düzenlenmiştir. 33. maddeye göre, belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Büyükşehir belediye encümeni de aynı yapıdadır. "Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (m.16).

Encümen, belediye başkanı ve belediye idari birimlerinden birinin doğal üye olduğu, birim amirleri arasından belediye başkanınca seçilen görevliler ve meclisin seçtiği meclis üyelerinden oluşur. Belediye adına karar alma gücü kullanan encümen, anayasaya aykırı biçimde tek dereceli genel oydan çıkmamaktadır.

Yasa belediye başkanını karar organı olarak nitelermemiş ancak seçimle göreve geleceğini kurala bağlamıştır.

Belediye başkanının ve belediye meclis üyelerinin seçimleri 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'nda düzenlenmektedir.

"Mahalli İdareler seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir, Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü oy verme günüdür (m.8)."

"Mahalli idareler seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanır (m.2)."

Belediye başkanının seçiminde nitelikli çoğunluk aranmamıştır. En çok oyu olan seçilir. "Sandık kurullarınca gönderilen belediye başkanı seçimlerine ilişkin tutanaklar ilçe seçim kurulu

tarafından birleştirilerek en çok oy alan aday, başkanlığa seçilmiş olur (m.22).” Büyükşehir belediye başkanı için ilçe seçim kurulunun birleştirme tutanaklarını il seçim kurulu birleştirerek sonucu açıklar. “Büyük şehir belediye başkanı seçimlerine ilişkin ilçe birleştirme tutanakları ilçelerden il seçim kuruluna gönderilir. İl seçim kurulu tarafından bu tutanaklar birleştirilerek en çok oy alan aday, büyük şehir belediye başkanlığına seçilmiş olur.” Büyükşehirlerde, ilçe belediye başkanları ve büyükşehir belediye başkanları için ayrı ayrı oy verilir. İlçe belediye başkanları için verilen oylar toplanarak büyükşehir belediye başkanı seçilmez. Buna karşılık büyükşehirlerdeki belediye meclisi için ayrı bir oylama yapılmamaktadır.

Belediye meclisinin üye sayısı, belediye nüfusuna göre belirlenmiştir. 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 5. maddesine göre, belediye meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre aşağıdaki sayılarda meclis üyesi seçilir.

Nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde	9
Nüfusu 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde	11
Nüfusu 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde	15
Nüfusu 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde	25
Nüfusu 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde	31
Nüfusu 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde	37
Nüfusu 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde	45
Nüfusu 1 000 000'dan fazla olan beldelerde	55

Oyların hesaplanarak seçilenlerin belirlenmesinde nispi temsil sistemi uygulanır. Parti adayları için aday listelerindeki sıra önemlidir. 23. maddeye göre, “İlçe seçim kuruluna verilen aday listesindeki sıra, seçimlerde siyasi partilerin kazandıkları il genel veya belediye meclisi asıl üyeliklerinin tespitine esas olur.”

Büyükşehir belediye meclislerinin oluşumu, Anayasanın 67. Maddesindeki tek dereceli genel oy kuralına aykırı olarak iki kaynaklıdır.

İlk kaynak, içindeki ilçe belediye başkanlarıdır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 12. maddesine göre de “Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.” İlçe belediye başkanları, anayasanın öngördüğü büyük yerleşim merkezi seçim çevresinden seçilmemişlerdir.

Diğer kaynak ise ilçe belediye meclisleri için verilen oylardan büyükşehir belediye meclisi için yapılan dağıtımdır. 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun bu üyeleri “Büyükşehir belediye meclisine katılacak üye” olarak nitelendirmektedir. 6. maddeye göre, “Büyükşehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder.” Büyükşehir meclisine katılacak üyelerin belirlenmesi ise 24. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, “büyükşehir meclisi üyeleri, her ilçe ve ilk kademe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunur.”

Büyük yerleşim merkezi için özel yönetim biçimi olarak kurulmuş bulunan büyükşehir belediyesini karar organının seçimi için büyük yerleşim merkezi bir seçim çevresi olarak kabul edilmemiştir. İlçede yaşayanların ilçe belediye meclisi için kullandığı oylar ile büyükşehir belediye meclisine üye seçilmektedir.

b) Organların görevleri ve organlar arasındaki ilişkiler

Belediye tüzelkişiliğine verilmiş olan görev ve yetkiler, organlar arasında işbölümüyle dağıtılmıştır. Organlar arası işbölümünün bozulması, kişi yönünden yetkisizlikle sakat kararların alınmasına yola açabilir. Başkanın, bir meclis ya da encümen üyesinin organların kararlarına karşı iptal davası açması olanaklıdır.

(1) Belediye başkanı

Belediye başkanı belediyenin yürütme organıdır. Belediye başkanının temel görevi belediye meclisinin ve belediye encümeninin kararlarını uygulayarak ve yasanın verdiği yetkileri kullanarak belediye örgütünü yönetip temel belediye hizmetlerinin üretilmesini sağlamaktır. Belediye hizmetlerine ilişkin temel kararları alma görevi belediye meclisine verilmiştir. Yasa belediye başkanına, belediye meclisinin kararı gerekmeden doğrudan kullanabileceği az sayıda yetki verilmiştir. Öte yandan belediye başkanı, meclisin başkanı olarak meclis gündeminin belirlenmesinde, meclis oturumlarının yönetilmesinde ve daha da önemlisi mecliste alınan kararların hukuksal etki doğurabilmesinde önemli yetkilere ve yöntem araçlarına sahiptir.

Belediye başkanının doğrudan kullanacağı az sayıda yetki sayılmış olmakla birlikte başkanın yetkilerini artıran genel bir kural bulunmaktadır. Buna göre, başkan “kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapar ve yetkileri kullanır”. Belediye Kanunu dışındaki yasaların belediyeye verdiği görev ve yetkileri kullanacak organ olarak belediye başkanının belirlenmiş olması anayasaya aykırıdır. Başkan, karar organı değildir. Belediye Kanunu dışındaki yasaların belediyeye verdiği görev ve yetkilerin kullanılmasında kuralkoyucu ya da birel karar alınması gereken durumlarda, belediye meclisinin ya da encümenin karar alması gerekir. Örneğin, Belediye Kanunu dışındaki bir yasada belediyeye kamulaştırma yetkisi verilmişse bu yetkinin başkan tarafından değil, belediyenin kamulaştırmaya yetkili organı encümen ya da karar organı olan belediye meclisi tarafından kullanılması gerekir.

Belediye başkanının görevlerini yerine getirirken ya açıkça yasadan yetki almış ya da yetkili organlardan karar almış olması gerekir. Örneğin, belediye personelini atamak, şartsız bağışları kabul etmek ya da bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, başkanın yasada doğrudan yetki aldığı bir görevidir. Sözleşme yapma yetkisi ise yasada başkanın yürütme organı olmasıyla uyumlu olarak “yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak” biçiminde düzenlenmiştir. Öte yandan yetkili organlardan karar alınması gerekliliğine atıf yapmayan. “belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” gibi görev düzenlemeleri de vardır. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için başkanının yasadan doğrudan yetki alıp almadığını araştırması, böyle bir yetki yoksa belediye meclisinden karar alınmasını sağlaması gerekir.

Belediye başkanı, kamu hizmetlerinin yürütümüne *kamu hizmetine girme hakkını* kullanarak atama ya da idari sözleşme ile bağlanan ve yaşam uğraşı olarak başkanlık işi ya da mesleği yapan bir kişi değil, kamu hizmetlerinin yürütümüne seçilme hakkını kullanarak geçici olarak katılan bir kamusal ajandır. Bu nedenle maaş ya da aylık almazlar. Yasa başkana yapılacak aylık ödemeleri *ödenek* olarak nitelemiştir. Belediye Kanunu’nun 39. maddesine göre, belediye başkanına nüfusa göre artan bir gösterge oranının devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenir. Başkanın ve bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının sağlık ve sosyal hakları devlet memurlarına uygulananlardır.

(2) Encümen

Encümen, belediye yasasında verilen kamulaştırma kararı almak ve yasalarda öngörülen cezaları vermek yetkisi dışında görüş bildiren ve başkana yardımcı olan bir kurul niteliğindedir. Encümenin yetkisinde olan cezalara örnek 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 79 maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir.”

Meclisin seçtiği ve belediye örgütünden gelen üyelerden oluşan encümenin başkanı belediye başkanıdır. Gündemi belirleme konusundaki yetkileriyle başkan encümeni yönlendirir. Belediye Kanunu’nun 35. maddesine göre, belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya

çağırabilir. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Encümen üyelerine de nüfusa göre artan bir gösterge oranının devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenir. Encümenin memur üyeleri belediyeden maaş aldıklarından bu tutarın yarısı ödenir (m.36).

Belediyenin karar organı belediye meclisinin çalışma yöntemi aşağıda ele alınacaktır.

Organlar arasında dağıtılmış olan yetkilerin genel sınırı belediyenin görevleridir. Bu organlar belediyenin görevi içinde olmayan konularda karar alamaz.

Organların görevleri incelendiğinde belediyeye verilen yetkilerin konu olarak biraz daha belirginleştirildiği görülebilir. Organların görevleri belirlenirken yalnızca belediyenin görevlerine ilişkin genel hüküm değil, Belediye Kanunu'nun diğer maddelerinde dağınık biçimde yer alan diğer görevler de dağıtıldığından belediyenin görevlerinin listesi yapılırken organlar arası işbölümüne ilişkin liste de dikkate alınmalıdır.

Belediye Organlarının Görevleri

Meclisin görev ve yetkileri (m.18)	Encümenin görev ve yetkileri (m.34)	Belediye başkanının görev ve yetkileri (m.38)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek. 2. Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak. 3. Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak. 4. İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek. 5. Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. 6. Meclis başkanlık divanını, encümen üyelerini ve ihtisas komisyonları üyelerini seçmek. 7. Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak. 8. Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek. 9. Borçlanmaya karar vermek. 10. Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine, tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla sınırlı aynı hak tesisine karar vermek. 11. İlgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek. 12. Şartlı bağışları kabul etmek. 13. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragatle karar vermek. 14. Bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek. 15. Belediye adına imtiyaz verilmesine karar vermek 16. Belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek. 17. Belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stratejik plân ve yıllık çalışma programına ilişkin meclise görüş bildirmek. 2. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak. 3. Öngörülme giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek. 4. Bütçede ikinci düzeyler arasında aktarma yapmak. 5. Kanunlarda öngörülen cezaları vermek. 6. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek. 7. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak. 2. Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, 3. Meclis ve encümen kararlarını uygulamak. 4. Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak. 5. Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak. 6. Belediye personeli atamak. 7. Bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak 8. Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek. 9. Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak. 10. Meclise ve encümene başkanlık etmek. 11. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. 12. Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek. 13. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

18. Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek. 19. Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek. 20. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek 21. Mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek 22. Beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek. 23. Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek. 24. Yurt içindeki ve dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına karar vermek. 25. Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek. Büyükşehir Belediyesi Kanunu Büyükşehir Belediye Meclisine özel görev vermemiştir	tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralınmasına karar vermek. 8. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek. 9. Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.	14. Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek. 15. Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek. 16. Şartsız bağışları kabul etmek. 17. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak. Büyükşehir Belediyesi Kanunu Büyükşehir Belediye Başkanının görevlerini yeniden saymış, yukarıdakilere ek olarak yalnızca şu görevi vermiştir (m.18) 18. Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak
---	---	--

(3) Meclisin çalışma yöntemi, başkan ve komisyonlar

Belediye meclisinin işleyişi Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. Yasa ayrıca "Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usûller Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." kuralı getirmiştir. Ülkedeki tüm belediye meclislerinin çalışma yönteminin genel idarece çıkarılacak yönetmelikle belirleniyor olması yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanımı örneğidir. Yasadaki yöntem kuralları ilgili yönetmelikle belirginleştirilmiş, ayrıntılar kurala bağlanmıştır.

Meclis başkanı, belediye başkanıdır. Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür (m.19).

Belediye başkanı ve meclisi üyeleri, kamu görevlisi değildir. Yaşam uğraşı olarak başkanlık ya da meclis üyeliği yapmazlar. Siyasal haklarını kullanarak temsille kurulan bir organının kuruluşuna katılmış kişilerdir. Aylık ya da ücret almazlar. Bununla birlikte, meclis toplantılarına katılarak zaman ayırırlar ve bunun karşılığında kendilerine toplantılarda bulunma parası (huzur hakkı) ödenir. Meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir (BK, m.32). Belediye başkanlığının ve meclis üyeliğinin kişilerin geçimlerini sağladıkları özel işleri üzerindeki olumlu etkisinin sağlayacağı iktisadi katkı olanağı üzerine herhangi bir hukuksal düzenleme bulunmamaktadır.

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır (BK, m.20). Büyükşehir belediye meclisi ise her ayın ikinci haftası toplanır (BBK, m.13). Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantılarda çağırıcı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

Belediye meclisleri, sürekli toplantıda olan meclisler değildir. Toplantıları en çok beş gün sürebilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi ise en çok yirmi gündür. Beş günlük toplantı süresi de, birleşimler ve oturumlara ayrılır.

Meclis mutlak toplantı yerinde toplanır ancak zorunlu olduğu durumlarda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır.

Meclis toplantıları açıktır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

Meclisin, toplantı yer ve zamanına ilişkin kurallar asli biçim kurallarıdır. Uyulmaması durumunda alınan kararlar asli biçim sakatlığıyla hukuka aykırı olacaktır.

Meclis gündeminin belirlenmesi karar alma sürecinde önemlidir. Gündemi meclis başkanı toplantı öncesinde belirler, üyelere bildirir ve halka duyurur (m.21). Meclis toplantısı sırasında da gündeme yeni konu alınabilir. Başkan ya da üyelerin önerisi, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır (m. 21). Belediye başkanı ile meclis çoğunluğunun ayrı siyasal görüşlerden olduğu durumlarda, başkanın gündemi oluşturarak belediye meclisini yönlendirme gücü zayıflamaktadır.

Belediye meclisinin, toplantı başlatabilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun hazır bulunması gerekir (m. 22). Bu toplantıda bir gündem konusunun kabul edilebilmesi için “katılanların salt çoğunluğunun” kabul yönünde oy kullanması gerekir. Ancak, karar yeter sayısı, toplantıya katılanların değil, meclis toplam üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Belediye Kanunu’nun 81. maddesinde nitelikli çoğunluk öngörülen bir konu bulunmaktadır. “Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.” Bu kararların alınabilmesi için gerekli olan çoğunluğun hesaplanmasında toplantıya katılanlar değil, meclis üye tam sayısı ölçü alınmıştır. Ayrıca, başka hiçbir meclis kararında olmayan bir yöntemle, idari vesayet yetkisi, mülki amirin onayı olarak belirlenmiştir.

Meclis üyelerinin, meclisin aldığı olumlu (kabul) ya da olumsuz (ret) kararlara karşı iptal davası açması olanaklıdır. Meclis üyelerinin meclis kararlarına karşı dava açabilmeleri için toplantıya katılmış, toplantıda iptalini istedikleri karara karşı oy kullanmış ya da bu durum saptanamıyorsa, söz söylemiş olmaları, komisyon toplantılarında görüş bildirmiş olmaları gerekir.

(a) İhtisas Komisyonlarında görüşülme zorunluluğu

Belediye meclislerinin çalışmalarına ve karar alma sürecine ihtisas komisyonları da katılır. İhtisas komisyonları zorunlu olanlar ve meclisin seçimine bağlı olanlar olarak ayrılır.

Belediye Kanunu’nun 24. maddesine göre “İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.” Büyükşehir belediyelerinde ise “İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur (BBK, m.15).”

Zorunlu komisyonlar dışında, belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir (m.24). Büyükşehir belediye meclisinde komisyonlar, en az beş, en çok dokuz kişiden oluşabilir (BBK, m.15). İhtisas komisyonlarında, meclislerindeki siyasal temsil yansıtılmaya çalışılır. Üyeler “her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur.”

Zorunlu olup olmamasına bakılmaksızın ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır (BK, m. 24, BBK, m.15).

Komisyon toplantılarına konuyla ilgili olan toplumsal ve yönetsel kesimlerin katılma ve görüş sunma olanağı bulunmaktadır. Mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Bu olanak, meclis kararını önceleyen aşamada konuya ilişkin verilerinin toplanmasını sağlamaktadır. Meclis kararlarının yargısal denetimi aşamasında, komisyon çalışmalarının ve buraya sunulan

görüşlerin işlemin neden ögesi verileri olarak mahkemece idareden getirtilebilir ve hukuka uygunluk değerlendirmesinde kullanılabilir.

Meclis gündemindeki konuları karara bağlamadan önce komisyonların görev alanına giren konuları ilgili komisyonlara göndermek ve görüş almak zorundadır. Komisyonların çalışmalarının, meclisin karar alma sürecini engellememesi için süre sınırlamaları getirilmiştir. Buna göre, “meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.”

Meclis gündemindeki konuların ilgili komisyonlara gönderilmesi gerekliliğine bir ayrık getirilmiştir. Belediye Kanunu’nun 21. maddesine göre, “imar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü hâlinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilir (m.21).”

(b) Belediye başkanının ve mülki amirin meclisin karar alma sürecindeki yeri

Belediye meclisinde alınan bir kararın hukuksal etki doğurabilmesi için belediye başkanına ve daha sonra devlet tüzelkişiliğinin temsilcisi olan mülki idare amirine (kaymakam ya da valiye) gönderilmesi gerekir. Belediye Kanunu (m. 23) ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu (m.14) bu yöntemi “meclis kararlarının kesinleşmesi” başlığı altında düzenlemiştir. Buna göre, belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilme yetkisi bulunmaktadır. Bu süre büyükşehir belediyelerinde yedi gündür. Meclisin, bu konuyu yeniden görüşmesi olanaklıdır. İade edilen karar yeniden görüşülmezse, konu ret kararı olarak (olumsuz işlem) olarak kesinleşir. Yeniden görüşülürse, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Yeniden görüşülerek üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen karar üzerinde belediye başkanının kullanabileceği bir yetki yoktur. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Büyükşehir Belediyesi Kanununda idari yargıya başvuru için süre öngörülmemiştir. Bu başvuru yolu, idari yargının, yargısal görevi yanı sıra yürüttüğü idari işlerden ise yani bir idari itiraz yolu ise Belediye Kanunu’ndaki on günlük süre büyükşehir belediye meclisi kararları için de uygulanır. Bir idari itiraz değil de iptal davası ise, Belediye Kanunu’nda on günlük süre özel dava açma süresi olarak değerlendirilir ve idarenin yargısal denetimine bir sınırlama sayıldığından yorumla büyükşehir belediyesindeki dava süresine aktarılamaz, bu durumda büyükşehir belediye başkanının meclisin ısrarı ile kesinleşen kararına karşı idari yargıya başvurusu için altmış günlük genel dava açma süresi kabul edilir. “İdari yargıya başvurulabilir” kuralları, uygulamada iptal davası biçiminde görülmektedir.

Yasada belediye meclisi kararının *kesinleşmesi* ile *yürürlüğe girmesi* arasında ayrım yapılmıştır. Belediye meclisinin, başkan tarafından geri gönderilmeyerek, başkanın geri göndermesinden sonra meclisçe görüşülmeyerek, başkanın geri göndermesinden sonra salt çoğunlukla kabul edilerek *kesinleşen* kararlarının yürürlüğe girebilmesi için “kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir.” Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Bir tüzelkişiliğin irade açıklamasının, hukuksal sonuç (uygulama sonucu) doğurabilmesi için bir başka tüzelkişinin iradesinden geçmesi vesayet denetimidir. İrade kendisine gelen kişinin o irade üzerinde hiçbir değiştirici etkisi olmasa da gönderme zorunluluğu ile belediye meclisinin karar alma yönteminin içine merkezi idare zorunlu bir aşama olarak yerleştirilmiştir.

Belediye Kanunu’nun 81. maddesi, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin meclis kararların mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceğini kurala bağlamıştır.

Mülki amirin kendisine gönderilen kararlara karşı başvurabileceği idari bir yol yoktur. Bununla birlikte mülki amirin (vali ya da kaymakamın) kendisine gelen kararı inceleme yükümlülüğü

bulunmaktadır. Mülki idare amiri incelediği karar, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” gerekleriyle çelişen nitelikteyse kararın iptali için idari yargıda dava açabilir. Anayasanın 127. maddesindeki “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” gerekleriyle çelişen karar hukuka aykırıdır. Öte yandan, hukuka aykırı her kararın bu gereklerle çelişmesi söz konusu olmayabilir de işlemdeki hukuka aykırılık durumlarının anayasanın 127. maddesinde korunması öngörülen değerlerle sirtüşmesi, mülki amirin iptal davası açabilmesi için gerekli olan ilgi bağııı kurmaya yetebilir.

Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Kararların yararlandırıcı hukuksal etkisi mecliste ilk alındığı tarihte, yöneldiği kişiler ve ilgililer için yükümlendirici etkisi ise kararın kesinleştikten sonra halka duyurulduğu tarihte başlar. Kararların, ilgili idarelerce uygulanabilmesi ise mülki idare amirine gönderildikten sonra olanaklıdır.

(4) Belediye meclisinin denetleme yetkisi

Belediye meclisi, başkanın meclise sunduğu faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla belediye tüm belediye organlarını ve örgütünü denetleyebilir, bunların işleyişi hakkında bilgi toplayabilir (m.26).

Meclis üyelerinin yazılı ya da sözlü soruları, belediye başkanı ya da görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Genel görüşme istemi, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Genel görüşmenin hukuksal bir sonucu yoktur.

Belediye Kanunu’nun 56. maddesine göre belediye başkanı, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, hedefleri, gerçekleşme durumunu, oluşan sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan bir faaliyet raporu hazırlayarak Nisan ayı toplantısında meclise sunar. Faaliyet raporunda, bağılı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporunun yetersiz bulunması ya da gensorunun kabul edilmesi durumunda belediye başkanın başkanlıktan düşme süreci başlatılır. Danıştay, başkanın yetersizliğini saptarsa belediye başkanı başkanlıktan düşer (m.26)

Denetim komisyonu (BK, m.25), belediye meclisi her yılın Ocak ayında bir önceki yıl gelir, gider, hesap, kayıt ve işlemlerinin denetimi için üyeleri arasından bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, meclisin başkanı ve belediye örgütünü denetimde kullanacağı bilgileri sunar. Raporda konusu suç teşkil eden olaylar saptanmışsa, bunlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

Nüfusu on binin altında olan belediyelerde denetim komisyonu oluşturulması zorunlu değildir. En fazla beş kişiden oluşabilecek komisyon, meclisteki siyasal partiler ve bağımsızların oranına göre belirlenir. Komisyon, çalışmalarında kamu personelinin ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir. Komisyon belediye birimleri ve bağılı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Komisyon, çalışmasını kırk beş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar.

3. Büyükşehir Belediyesinin sınırlarındaki ilçe belediye meclisleri üzerindeki vesayet yetkisi

Büyükşehir belediyesi kapsamında yer alan belediyelerin meclislerinin imar konusundaki yetkileri sınırlandırılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 14. maddesine göre, “Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye

meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.” Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.” “Onaylanmış sayılma” zımni kabul işlemi örneğidir.

Büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyelerinin meclislerinde alınan imara ilişkin kararları değiştirme yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediye meclisinin imara ilişkin kararını değiştiren kararı da meclis kararlarının kesinleşmesine ve yürürlüğe girmesine ilişkin yukarıda aktarılan yönetime bağlı olacaktır.

İlçe belediyeleri imar yetkileri konusunda da büyükşehir belediyelerinin denetimi altındadır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 11. maddesine göre, “Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. ... Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi[nce giderilir].”

Büyükşehir alanında bulunan belediyelerin imar konusundaki yetkileri karar taslağı hazırlama derecesine indirilmiştir. Anayasa, yerel yönetimler üzerinde yalnızca merkezi idareye vesayet yetkisi tanımıştır. Bir belediyenin bir diğer belediyenin karar organı üzerinde vesayet yetkisi kullanması anayasaya aykırıdır. Anayasa, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabileceğine öngördüğüne göre, büyük yerleşim merkezinin bir gereksinimi olan imar yetkileri bütünüyle büyükşehir belediyesine aktarılabilirdi.

Büyükşehir alanında bulunan belediyelerin (ilçe belediyelerinin) bütçe yetkileri de sınırlanmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 25. maddesine göre, “ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye bütçeleri üzerinde geniş yetkileri vardır. “Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştaya itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.” İlçe belediyesinin itirazı bir iptal davası değildir, Danıştay’ın idari görevleri arasındadır.

Büyükşehir belediyesi ile alanındaki ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin yersel ve işlevsel sınırları büyükşehir belediyesince tek yanlı olarak belirlenmektedir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 27. maddesine göre, “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. ... Meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir. Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır.”

4. Belediyenin Hizmet Örgütü (belediye teşkilatı)

Bir kamu tüzelkişiliği olarak belediye organlı örgüttür. Kararları organlar alır ancak hizmetleri belediyenin idari birimleri örgütler ve sunar. Yazçiz hizmetleri sunarak organların işleyişini sağlayan idari örgütlenme de bulunmaktadır.

Belediyenin idari örgütlenmesi ve işleyişinin olabildiğince sanal ortama da aktarılması gerekmektedir. Belediyenin örgütsel varlığı bir kez de sanal ortamda oluşturulmaktadır. Böylelikle belediyenin içindeki yazçiz dijitalleştirilmekte, veri toplanması, işlenmesi; merkezi idarenin idarenin bütünlüğünü sağlamak üzere belediyeleri izlemesi kolaylaşma ve kullanıcılar belediye ile ilişkilerini sanal ortamda kurabilmektedir. Belediye örgütü, kullanıcılar için

belediyenin hizmet binasından önce bir websitesidir. Belediye Kanunu'nun Ek Madde 3'ü e-belediye sisteminin merkezi idarece kurulacağını ve bütün belediyelerin bu sistemi kullanmasını kurala bağlamıştır. Buna göre, "Belediyeler, mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye bilgi sistemini kullanır. e-Belediye bilgi sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri ile Çevre ve Şehircilik bakanlıkları müştereken yetkilidir."

Belediyenin organları ile idari birimleri arasında ayrım vardır. İdari birimler, belediyeyi bağlayıcı kararları ancak organların almış olduğu kararları uygularken ya da karar alınmasını sağlamak üzere saptamalarda bulunurken alabilirler.

Organlarının aldığı kararları uygulamak ve belediye hizmetlerini görmek üzere belediyenin örgütlenmesi gerekir. Yasanın kurulmasını öngördüğü *temel örgüt birimlerinin* yanı sıra belediye meclisi kararıyla gerekli *hizmet birimleri* de kurulabilir.

Belediye Kanunu'nun 48. maddesine göre "belediye teşkilâtı, yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur." Aynı madde gerekli olan diğer birimlerin de belediye meclis kararıyla kurulmasına olanak tanımıştır. "Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur."

Büyükşehir belediyeleri idari teşkilatının genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluştuğu kurala bağlanmış ancak görev konusu belirtilmemiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21. maddesine göre, "Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur." Daire başkanlıkları ve müdürlüklerin görev alanlarına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır. Öte yandan altyapı koordinasyon merkezi, ulaşım koordinasyon merkezi gibi yasanın değişik maddelerinde düzenlenmiş görev ve örgüt birimleri de vardır.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Genel sekreter yardımcısı atanabilir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi, belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında sekreter ve yardımcılar tarafından sağlanır (m.21).

Belediyelerin yüklenmiş oldukları hizmetlerin önemli bir bölümünü, kendi örgüt, araç gereç ve personeli ile üretmek yerine özel girişimcilere devrettiği ya da onlardan satın aldığı görülmektedir. Belediyelerin hizmetlerin üretiminde emanet yöntemi yerine özel girişimciye yaptırmayı seçtiğinden belediye örgütleri zayıflamakta, belediye personel sayısı azalmakta ve bunların yerine özel girişimciler belediye hizmet alanlarına yerleşmekte, özel girişimcilerin işçileri belediyenin taşeron işçileri olarak çalışmaktadır.

Belediye Kanununda iki idari hizmet özel olarak kurala bağlanmıştır. Belediye kolluğu olan belediye zabıtası ve hem bir kamu hizmeti yürüten hem de kolluk görevi yerine getiren itfaiye birimleri düzenlenmiştir.

a) Belediye zabıtası (belediye kolluğu) ve itfaiye

Belediye zabıtası (belediye kolluğu), kamu düzeninin can ve mal güvenliğinden çok muamele (alım satım) güvenliği, dirlik, sağlık ve esenlik öğelerinin sağlanmasıyla görevli kolluk örgütüdür. Güvenlik, genel idarece üretilir. İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü, tüm ülkede örgütlenmeye sahiptir. Belediye zabıtası, yerel ortak gereksinim olarak belediyeye verilmiş olan hizmetlerle sınırlı olarak kentsel düzeni sağlayacak hizmetleri görür. Yasanın 51. maddesine göre, "belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla

görevlidir.” Belediye zabıtası belde düzenini sağlarken belediye meclisi tarafından alınan kararları”, yetkili makamların “emir ve yasaklarını” uygular. Uymayanlara mevzuatta öngörülen yaptırımları uygular (m.51).” Zabitanın kimi yaptırım işlemleri icrai (etkili) işlem niteliğindeki kimileri de yetkili belediye makam ya da organının alacağı yaptırım kararına hazırlık işlemi niteliğindedir. Zabitanın bu hazırlık işlemleri, hukuksal etkisi olan tespitler içerdiği oranda idari işlem (etkili irade açıklaması) sayılır, hukuka aykırılı savı varsa dava konusu olabilir.

Belediye zabıtasının zor kullanmak, geçici olarak el koymak, vb. resen icra araçları da bulunmaktadır. “Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır (m.51).”

Yasa, anayasanın 127. maddesindeki vesayet denetimi kapsamında, belediye zabıtasının temel kuruluşunun merkezi idare tarafından kurala bağlanmasını öngörmüştür. “Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.”

Belediye kolluk hizmetleri, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin *kesintisizlik* derecesinde işler. “Zabıta hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür (m.51). Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir.

İtfaiye örgütlenmesine ilişkin, Belediye Yasasında kesintisiz yürütülme dışında bir kural bulunmaktadır. “İtfaiye hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. İtfaiye personelinin çalışma süresi hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir (m.52).” İtfaiye hizmetinin örgütlenmesi konusunda kural koyma yetkisi, merkezi idareye bırakılmıştır. “İtfaiye teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile itfaiye teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.”

Gerek zabıta ve gerekse itfaiye örgütünün işgücünün hizmete bağlanma biçimi yasada *memur* olarak belirlenmiştir. Gerek zabıta ve gerekse itfaiye hizmeti, bir meslek bilgisini gerektirir ve kamu gücü kullanımıyla yerine getirilir, hizmete bağlanma biçimi Anayasanın işçileri düzenleyen hükümlerine göre değil, bir siyasal hak olarak kamu hizmetine girişi düzenleyen 70. maddesine göre gerçekleştirilir.

b) Altyapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri

Belediye Kanunu’nda özel olarak düzenlenmiş olan zabıta ve itfaiye hizmet birimlerine ek olarak büyükşehir belediyeleri için *altyapı koordinasyon merkezleri* (BBK, m.8), *ulaşım koordinasyon merkezleri* (BBK, m.9) ve *engelli hizmet birimleri* (BBK, Ek m. 1) kurulması öngörülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu Ek Madde 1’e göre “Büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere engelli hizmet birimleri oluşturulur.”

Altyapı koordinasyon merkezi. “Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar (m.8).” Söz konusu yönetmelik ilgili bakanlıkça çıkarılacaktır.

“Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır (m.8).” Özel sektör temsilcilerinin yer aldığı idari birim yaratıp buraya bağlayıcı karar alabilme yetkisi verilmesi yönetim olarak adlandırılmaktadır.

“Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar (m.8).”

Ulaşım koordinasyon merkezi. “Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar (m.9).”

“Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer (m.9).”

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır (m.9).”

Ulaşım koordinasyon merkezi, belediyenin bir idari birimidir, karar organı değildir. Anayasa gereği, seçimle oluşturulan karar organları bulunan belediyelerin karar organlarının yetki alanında bulunması gereken yerel ortak gereksinimlere ilişkin yetkilerin belediyenin idari birimine aktarılması anayasaya aykırıdır.

Altyapı koordinasyon merkezi, ulaşım koordinasyon merkezi gibi, özel girişimcilerin temsilcilerinin katılımıyla oluşan idari birimlerdir. Özel girişimcilerin katılımı, yönetimin, yönetime dönüştürülme arayışının bir örneğidir. Tek yanlı yönetme etkinliği yerine yönetilecek konunun ilgililerinin de kararların oluşumuna katılımını amaçlayan yönetimde genellikle idarenin ürettiği ya da düzenlediği hizmetleri üreten özel girişimcilerin örgütlerinden temsilciler karar sürecine katılmakta, kullanıcıların temsilcileri ve etkilenen kesimlerin katılımı sağlanmamaktadır.

c) Kent Konseyi

Kent konseyi, belediyenin yerel halk katılımıyla belediyenin işleyişinde görüş oluşturmaya yönelik olarak kurulmuş danışsal bir birimdir. Kararları bağlayıcı olmadığı gibi, belediye kararlarının alınması geçilmesi gereken bir yönetsel aşama da oluşturmamaktadır.

Belediye Kanunu’nun 76. maddesine göre kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma yöntemleri merkezi idarenin (ilgili bakanlığın) çıkaracağı yönetmelikle belirlenir.

d) Belediye işletme ve şirketleri

Belediye işletmeleri ve belediye şirketleri belediye örgütlenmesinin parçasıdır. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri üretmek üzere kurulabilirler.

Belediye işletmeleri belediyeden ayrı tüzelkişilik sahibi değildir. Belediye bütçesi içinde yer alırlar. Bu nedenle belediye örgütlenmesinin içinde tanınmaları ve tanımlanmaları daha kolaydır. Belediye Kanunu'nun 71. maddesine göre, "Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir." Düzenlemede, belediye işletmelerinin, belediyenin hizmet örgütü olduğu belirtilmiştir. Belediye ancak özel gelir ve gideri bulunan, ikisini yaklaşık olarak dengeleyebilecek hizmet üretimini bütçe içi işletmeye dönüştürebilir. Belediye işletmesine dönüştürülen belediye kamu hizmetleri, kullananların para ödeyerek yararlanacakları hizmetlere dönüşeceğinden işletme kurulacak hizmetin niteliğinin ve onu düzenleyen hukuksal rejimin ücretlendirmeye uygun olup olmadığı araştırılmalıdır.

Belediye şirketleri, belediye tüzelkişiliğinde ayrı tüzelkişilerdir. Şirket özel hukuk tüzelkişisi olmakla birlikte, belediye şirketlerinin kuruluş kararının idari nitelikte olması, kurucusunun belediye olması, sermayesinin kamu parası olması ve belediyeye verilen görevlerle ilgili çalışması onu *ticaret şirketi* olmaktan çıkarıp etkinliğinin pek çok yönü kamu hukukuyla kavranan *belediye şirketine* dönüştürmektedir. Belediye Kanunu'nun 70. maddesine göre, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir."

Büyükşehir Belediyelerinin kurabileceği şirketlere kimi belediye hizmet ve mallarını işletme yetkisi de tanınmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesine göre, "Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir."

Belediye yerel kamu hizmetlerini üretmesi için gerekli olan mal ve hizmetlerin üretilmesi ya da doğrudan kamu hizmetinin üretilerek kullanıcılara sunulması için şirket kurabilir. İlk tür şirketlerin, kullanıcıların yerel kamu hizmetlerinden yararlanma biçimleri üzerinde doğrudan bir etkisi olmayabilir ancak ikinci tür şirketler, ürettikleri kamu hizmetlerini kullanıcılara ücretli olacak sunacaklardır. Belediye şirketlerinin ürettiği kamu hizmetlerinin kullanıcılardan alacağı ücret tariflerinin belirlenmesi idari işlemdir, idari işlemin hukuka uygunluk koşullarını taşıması gerekir. Ücret tarifeleriyle belirlenen para ise piyasa koşullarından belirlenen fiyat değildir.

Belediye şirketleri, yasaya göre belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında belediyece, belediye parasıyla kurulmuş olmasına karşın belediyenin hizmetlerini doğrudan görmemekte, belediyenin hizmet gördürme, hizmet ve mal alma ihalelerine diğer piyasa aktörleriyle birlikte girmektedir. Belediye şirketlerinin belediye ile ilişkisinin kamu ihaleleriyle sağlanması hukuka aykırıdır, usdışıdır. Belediye şirketlerinin kurulmasındaki amaç belediyenin hizmet örgütlenmesinde, özel gelir kaynağı olan işlerde özel hukuk biçimlerinin getirdiği serbestlikten yararlanabilmesidir. Belediye şirketleri zaten belediyenin hizmetlerini üretmek için kurulmaktadır. Belediyeler, belediye işletmeleri ya da belediye şirketleri bulunan işlerini ihaleye çıkaramaz, ihaleye çıkarılabilecek işlerin ihalelerine de belediye şirketleri giremez. Belediye şirketleri belediye örgütünün parçasıdır.

Belediye kamu kurumları, yerel kamu hizmetlerinin üretimi için yasa ile kurulmuş olan belediye bütçesinden ayrı bütçeye, karar organına, örgütlenmeye ve personele sahip olan tüzelkişileridir. Örneğin, 16.12.1942 tarih ve 4325 sayılı Ankara Elektrik Ve Havagazı Ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare Ve İşletmeleri Hakkında Kanun ile iki yerel kamu kurumu kurulmuştur. Yasanın 1. maddesine göre, "Ankara elektrik ve havagazı ve Adana elektrik hizmetlerini görmek üzere bu şehirler belediyelerince (Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi) ve (Adana

Elektrik İşletme Müessesesi) adlarıyla birer müessese kurulur. Bu müesseseler, hükmi şahsiyeti haiz olmak ve adı geçen belediyelere bağlı bulunmak üzere birer umum müdürlük veya müdürlük tarafından bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hukuk hükümlerine göre idare edilir.”

Belediye kamu kurumları ve belediye şirketleri ile hizmet alanında örgütlendikleri belediye arasında hukuksal bağlantı kurulmak zorundadır. Örneğin, kimi belediye kamu kurumlarının karar organı olarak yasada belediye meclisi kabul edilmiştir. Ayrı bir tüzelkişiliği karar organı olarak belediye meclisinin belirlenmiş olması çok güçlü bir bağlantıdır. Belediye şirketlerinin yönetim kurullarına, belediye başkanı tarafından atama yapılması hukuksal ve yönetsel bağlılık ilişkisidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi yalnızca merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bütünlüğü sağlamaz. Anayasanın ve yasaların verdiği görevleri yerine getirmek için kurulan örgütlenmenin parçalı olsa da dağılmaması gerekir. Belediye Kanunu’nun özellikle denetimi ve personeli düzenleyen maddelerinde tüm belediye örgütünü kapsamak üzere, belediye birimleri, bağlı kuruluşları ve işletmeleri kavramları birlikte kullanılmaktadır.

5. Belediye personeli

Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının hizmet örgütlerinde kamu görevlileri ve kamu işçileri çalışır. İşgücünün belediye örgütüne bağlanma biçimi kamu işçiliği ve kamu görevliliğidir.

Belediyelerin yerine getirmesi gereken görevlerin fazlalığı gözönünde bulunduğunda belediye personel sayısı yetersizdir. Bu bir çelişki olmakla birlikte, belediye hizmetlerinin önemli bir bölümünün özel girişimcilere yaptırıldığını göstermektedir. Belediye birçok hizmetini imtiyaz, işletme hakkı, yap-işlet-devret, lisans verilmesi vb. yöntemlerle özel girişimcilere gördürmekte ya da hizmetleri parçalayarak piyasadan hizmet satın almaktadır. Bu nedenle çok sayıda özel şirket işçisi belediye hizmetlerinde dolaylı olarak çalışmaktadır. Belediyenin hizmet satın alması durumunda belediye örgütlerinde ve alanlarında çalışan şirket işçileri belediyenin taşeron çalışanı statüsündedir. Buna ilişkin iş hukuku sonuçları belediyeler için de geçerlidir.

Belediyeler ayrı tüzelkişiler olduğundan kendi işçi pozisyonlarını, sözleşmeli personel pozisyonlarını ve memur kadrolarını yaratabilirler. Bununla birlikte, belediyelerin çalıştırdıkları personel sayıları ülkedeki genel kamu çalışanı (kamu işçileri ve kamu görevlileri) sayısına ve kamu giderlerine etki edeceğinden yasada devlet tüzelkişiliğinin (merkezi idare) belediyelerin personel sayısını düzenleyecek ve sınırlayacak yöntemler öngörülmüştür.

Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, ilgili bakanlığın belirlediği ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır (m.49). Büyükşehir belediyelerinde de personel büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır ancak büyükşehir belediyesi genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır (BBK, m.22).

Belediyelerin kadro ve pozisyon sayıları merkezi idarenin denetimindedir. Kadroların kullanımı da merkezi idarenin iznine bağlanabilir. Bunun dışında Belediye Kanunu’nun 49. maddesinde bütçe içinde personel harcamalarına sınırlama getirilmiştir. “Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin ... yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.”

Belediye Kanunu’nun 49. maddesinde belediyelere sözleşmeli personel çalıştırma, yani idari hizmet sözleşmesi ile kamu görevlisi çalıştırma yetkisi tanınmıştır. Her bir idari hizmet sözleşmesi karşılığında bir memur kadrosu tutulmaktadır. Kadro *karşılığı sözleşmeli personel*

çalıştırılması yöntemiyle, kamu görevlileri dengesi güvenceli memurluğa karşı yıllık ya da kısa süreli idari sözleşmelerle çalışan işgreti sözleşmeli personel yönünde değiştirilmektedir. 49. maddeye göre, “Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. ... iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz.”

6. Belediyelerin gelirleri

Ayrı bir tüzelkişilik olarak özel bütçeye sahip olan belediyelerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin giderlerini karşılayacak gelir kaynaklarının olması gerekir. Ancak bu olanaksız ve toplumsal dayanışma, gelir dağılımı ve bölüşümü zorunluluğu nedeniyle de gereksizdir. Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılır. Genel bütçe, tüm ülkeden toplanan vergilerle oluşur, genellik ve ademi tahsis ilkeleriyle düzenlenir. Devlet tüzelkişiliğinin (genel idarenin, merkezi idarenin) yürüttüğü ulusal kamu hizmetlerinin giderlerini karşılayan genel bütçe gelirlerinin bir bölümü, yerel kamu hizmetlerini üreterek devletin yükünün bir bölümünü üstlenen yerel yönetimlere ayrılır.

Belediye gelirleri belediye giderlerine yetmediği durumlarda borçlanma yoluna gidilir. Belediyelerin borçlanması bir belediye geliri değildir, bu nedenle ancak belirli yatırımlar için borç alınabilir. Borçlanma bir gelir değildir ancak belediyelerin kullanabilecekleri bir kaynaktır. Belediye Kanunu’nun 68. maddesine göre, belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Borç ve faiz stoku için bütçe gelirinin belli bir oranını aşmama sınırlaması getirilmiştir. Belediye tahvilleri hizmetlerden alınacak ücretler (gelirler) karşılık gösterilerek çıkarılır ve belediye borçlarına da genellikle hazine güvencesi verilir. Belediyelerin borçlanabilmek için ekonomik ve mali yapılarının sağlamlığı, ödeme gücü konusunda yatırımcıları ikna etmeleri gerektiğinden yapılarını uluslararası denetim şirketlerinin denetimine açarlar. Tahvil çıkararak ya da doğrudan yapılan borçlanma belediye hizmetlerinin para karşılığı sunulması ve kullanıcılardan alınacak bedelin mutlaka ticari karı ve borcun maliyetini de içermesi sonucunu doğuracaktır. Yatırımların vergi ve benzeri mali yükümlülükleri getirilerek finanse edilmesi ile borçla finanse edilmesi arasındaki temel fark belediye hizmetlerin kullanıcılara ticari ve borcun finansmanını da içeren fiyatlarla satılmasıdır.

Belediye gelirlerinin iki temel kaynağı bulunmaktadır. Genel bütçe gelirlerinden ayrılan pay ile belediyenin mali gelirleri. Belediyelerin vergi koyma ya da vergi benzeri mali kaynak yaratabilme olanağı yoktur. Yasalar kentsel alanlarda gerçekleştirilen iktisadi, ticari ve kültürel etkinliklerle bağlantılı vergiler yaratarak bunların belediyeler tarafından tahsilini öngörür. Bunlar belediye vergileri, harçları ve katılma payları olarak adlandırılır. Belediye vergileri, belediyelerin koydukları vergiler değil, yasalarla kentsel alandaki iktisadi etkinliklerden alınması öngörülen ve tahsil yetkisi belediyelerde olan vergilerdir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak pay dışında genel bütçede yer alması gereken bir vergi, ademi tahsis ilkesine aykırı biçimde, özel olarak belediyelere tahsis edilmiştir. Belediyeler emlak vergisini tahsil eder ve doğrudan doğruya bütçelerine aktarırlar. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde emlak vergisinin tamamı ilçe belediyesininindir, bunlardan büyükşehir belediyesine ya da özel idareye ayrıca pay kesilmez (m.59).

Belediyenin gelirlerini düzenleyen 59. maddesine göre, Belediyenin gelirleri şunlardır: a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları. b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay. c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler. d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler. e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler. f) Faiz ve ceza gelirleri. g) Bağışlar. h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler. i) Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri ise belediye gelirlerinin kapsamındaki ilçe belediyeleri ile paylaşılmasıyla oluşturulmuştur. Hizmetlere, hizmetlerin verildiği yere ve gelirin oransal dağıtımına ilişkin bir paylaşım yapılmıştır.

Örneğin Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23. maddesine göre, park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si; Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları; Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları büyükşehir belediyesindir.

Belediyelerin kendilerinin toplayacağı vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Yasada *belediye vergileri, belediye harçları, harcamalara katılma payları ve ücrete tabi işler* kurala bağlanmıştır. Bunlar incelendiğinde, belediye kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünden mali yükümlülük biçiminde para alındığı ve belediye sınırları içinde gerçekleştirilen birçok iktisadi ve ticari etkinliğin de vergilendirildiği görülmektedir. Belediyeler için önemli mali kaynak sağlanmıştır.

“Belediye Vergileri” başlık bölümünde ilan ve reklam vergisi (Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir m.12), eğlence vergisi (belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir. m.17) haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi, çevre temizlik vergisi (belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. m.44) düzenlenmiştir.

“Belediye Harçları” başlıklı bölümde ise *işgal harcı* (pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali; yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali; motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali [Bisiklet ve motosikletler hariç] harca bağlıdır. m.52), *tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı* (özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının [işlenmiş sular dahil] belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir. m.53), *tellallık harcı* (belediyelere ait hal, balıkhane, mezar yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı, Tellallık Harcına tabidir. m.67), *hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı* (Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcına tabidir. m.78), *altyapı kazı izni harcı, imar ile ilgili harçlar* (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı) *işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı* düzenlenmiştir.

“Harcamalara Katılma Payları” başlıklı bölümde, *yol harcamalarına katılma payı* (Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı

alınabilir. m.86). *kanalizasyon harcamalarına katılma payı*, su tesisleri harcamalarına katılma payı düzenlenmiştir. “Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır (m.89).” “Harcamalara katılma paylarının tahakkuku, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılır (m.91).”

Müze giriş ücretleri ile madenlerden de belediyelere pay ayrılmaktadır. “Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır (mükerrer m.97).”

Belediyeler, tekel olarak yürüttükleri hizmetler dışında kalan hizmetlerinden kişilerin isteğe bağlı olarak yararlandıklarını ücretlendirebilirler. Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97. maddesine göre, “Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.”

Doğrudan bir gelir kaynağı olmasa da belediyelere tanınan vergi bağışıklıkları gider azaltma etkisine sahiptir. Belediye Kanunu’nun 16. maddesine göre, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır. Bunun dışında belediyeye haczedilmezlik ayrıcalığı tanınmıştır. Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez (m.16).

7. Belediye Kamu malları

Belediyenin özel mülkiyetinde bulunan malları olduğu gibi yasanın belediyenin tasarrufuna bıraktığı mallar da vardır.

Belediye özel mülkiyetindeki mallarını özel mülkiyet sahibi bir malik gibi yönetemez. Özel mülkiyetindeki mallara ilişkin aldığı her kararın yerel ortak gereksinimleri karşılamak amacına ve yasal görevlerine yönelik olması gerekir. Salt gelir sağlama amacı tek başına yeterli değildir. Belediye özel mülkiyetinde bulunan malları korumak için özel hukukun malike verdiği tüm hakları kullanmak zorundadır, bunları kullanıp kullanmamakta serbest değildir. Belediyenin elindeki malları çekip çevirmesine ilişkin serbestliği yoktur, bu bir kamu hizmetidir ve özel hukuka ilişkin hukuksal biçimlerin kullanılması gerektiğinde de bunları önceleyen idari işlemlerden oluşur.

Belediyenin özel mülkiyetindeki malları dışında yasa ile onun tasarrufuna bırakılmış olan mallar vardır. Belediye Kanunu’nun 79. maddesine göre, “diğer kanunlarla getirilen hükümler saklı kalmak üzere, mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahihsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerler belediyenin tasarrufundadır. Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.”

Belediye malları, devlet mallarına ilişkin ceza hukuku korumasından yararlanır. “Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır (m.15).”

8. Belediye organlarının ve üyelerinin görevinin sona ermesi

a) Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi

Belediye meclis üyeliği ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer (m.29). Meclis üyesinin istifası, meclisin kabulüne bağlı değildir.

Üyeliğin düşmesi ise yaptırım niteliklidir. Toplantılara katılmayan belediye meclis üyesinin üyeliğinin düşmesine meclis karar verir. 29. maddeye göre, “Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir.” Maddede, bu kararın hukuki sonuç doğurabilmesinin Danıştay’ın alacağı karara bağlı olduğuna ilişkin bir belirleme yoktur. Anayasa organların organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda denetim yargı yolu ile olur kuralı bulunduğu göre, meclisin düşürme kararının kendiliğinden sonuç doğuracağı, üyeliği düşen kişinin buna karşı yargı denetimi yolu olan iptal davası açabileceği kabul edilebilir.

Seçimle oluşan organlarda seçilenlerin seçilme yeterliliğini görev süresi boyunca koruması gerekir. Seçilme yeterliliğinin yitirilmesi durumunda meclis üyeliği düşürülür. “Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir” (m.29). Bu bir dava değildir, Danıştay’ın idari işlerindendir.

b) Belediye Meclisinin sona ermesi

(1) Meclisin Feshi

Anayasanın 127. maddesine göre, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” Yasa, denetimi değil, yasal görevlerini yerine getirmeyen belediye meclisin hukuksal varlığına son vermek yetkisini yargı organına vermiştir.

Belediye Kanunu’nun 30. maddesi iki fesih nedeni öngörmüştür. Yasal görevlerin yerine getirilmemesinin belediye işlerini aksatması ile meclisin belediye görevleri ile ilgili olmayan siyasi konularda karar alması. 45. maddede ise bir fesih nedeni daha bulunmaktadır. Buna göre, belediye başkanlığı boşaldığında belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.

Bu üç durumdan birinin varlığını saptayan İçişleri Bakanlığı Danıştay’a bildirimde bulunur. Danıştay, bakanlığın saptamasında ve kendi yapacağı araştırmada fesih nedeninin oluştuğuna ilişkin yeterli veri bulursa meclisin feshine karar verir. “İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.”

Karar organını yitiren beldede, yeniden meclis seçimi yapılır. “Feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar (m.30).”

(2) Meclisin boşalması

Meclisin boşalması, meclisin feshini de kapsayan bir kavramdır. Belediye Kanunu’nun 31. maddesine göre, belediye meclisinin Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi durumlarında ya meclis üye sayısının üyelerin tutuklanması, görevden uzaklaştırılması ve maddede olmasa da ölümü ve düşmesi nedenleriyle yarının altına inmesi ve bu sayının yedek üyelerle de karşılanamaması durumunda meclis boşalmıştır, çalışamaz durumdadır.

Üyelerin geçici uzak kalma durumları kalktığı zamana ya da yeni seçim yapılincaya kadar “meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.” Memur üyeler, kesin ya da geçici boşalan meclis üyelerinin yerine almaz, bir bütün olarak belediyenin karar organı olan meclisin görevini yerine getirirler. Tutuklanma ve geçici olarak görevden uzaklaştırma kararlarının uzun sürmesi durumunda, seçimle oluşturulması gereken karar organının, belediye memurlarınca oluşturulması anayasaya aykırı olacaktır. Öte yandan geçici boşalma durumunda böyle bir yedekleme yapılmasa kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesine aykırı sonuçlar doğacaktır. Memurların belediye meclisi görevini yapması durumunda memur meclisin, belediyenin temel hizmet yönelimini değiştiren ve belediyeyi uzun süre bağlayan kararları almaması, yürütmekte olan işlere ilişkin ve alınması yasal zorunluluk olan kararların alınması ile kendini sınırlandırması gerekir.

(3) Belediye başkanlığının sona ermesi

Meclis üyeliğinde olduğu gibi, belediye başkanının görevden çekilmesi (istifası) kabule bağlı değildir. Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer (m.44).

Belediye başkanlığının sona ermesi ölüm ve istifa dışında, seçilme yeterliliğini yitirme ve göreve yapmama, yapamama ve meclisin feshine neden olma durumlarının İçişleri Bakanlığınca saptanarak başvurulması üzerine Danıştay kararıyla olur.

Belediye Kanunu’nun 44. maddesine göre seçilme yeterliliğini kaybetmesi; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi; görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ya da meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması durumlarından birinin oluşmasıyla İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

(4) Meclisin Belediye Başkanını düşürme olanağı

Belediye meclisinin belediye başkanın yıllık faaliyet raporunu yetersiz görmesi ya da başkan hakkında verilen gensoruyu kabul etmesi durumunda merkezi idarenin temsilcisi olan mülki amir kararı Danıştay’a gönderir ve yeterli nedenlerin bulunduğunu saptaması durumunda Danıştay başkanın başkanlıktan düşürülmesine karar verir (m.26).

Meclisin karar alabilmesi için nitelikli çoğunluk öngörülmüştür. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Gensoru yöntemi de aynı sonucu doğurabilir. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında da faaliyet raporuna ilişkin kuralları uygulanır.

(5) Meclisin Belediye Başkanı Seçmesi

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda vali belediye meclisini on gün içinde toplanmasını sağlar (m.45). Toplanan meclis, belediye başkanının görevi sona ermişse ya da başkan seçim dönemini açacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası almışsa belediye başkanı seçer.

Meclis, başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumundaysa bir başkan vekili seçer.

Yeni seçilen belediye başkanının görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır. Başkan vekili ise yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar (m.45).

Belediye başkanlığının boşalması durumunda, yerel seçimler yapılması öngörülmemiş, belediye meclisinin üyeleri arasından başkan seçmesi yöntemi benimsenmiştir. Belediye başkanı, Belediye Kanunu'nda karar organı olarak nitelendirilmemiştir. Yasada açıkça belediyenin karar organı olarak nitelendirilmediğinden meclis içinden belediye başkanı seçilebilmesi anayasaya uygundur denilebilir. Öte yandan, Belediye Kanunu'nda başkanın belediyeyi bağlayan karar aldığı görevleri vardır. Yasa ile açıkça karar organı olarak nitelendirilmemiş olsa da belediye başkanını da karar organı sayılması gerektiği ve bu nedenle de ancak yerel seçimle göreve geleceği, belediye meclisinin ancak seçimlere kadar görev yapması gereken bir başkan vekili seçebileceği de ileri sürülebilir.

(6) Belediye organ ve üyelerinin merkezi idarece geçici görevden uzaklaştırılması

Anayasanın 127. Maddesinin IV. fıkrasına göre “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”

Hem belediye organları hem de organların üyeleri haklarında görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma ya da kovuşturma açıldığında İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Belediye Kanunu'nun 47. maddesine göre, “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.”

Kovuşturma, ceza yargılamasının bir kurumudur. Savcılıkça sunulan iddianamenin mahkemece kabulüyle başlayan yargılama aşamasını anlatır. Soruşturma ise ceza yargılamasında bir suç kuşkusuna ilişkin olarak savcılıkça yürütülen araştırmayı anlatır. Belediye organ ve üyelerinin görevden uzaklaştırılması konusunda soruşturma kavramı bu adli bağlamdan çıkararak idari soruşturmaları da kapsar biçimde kullanılamaz. Tersî durumda, merkezi idarenin kendi kendine soruşturma açıp görevden uzaklaştırma kararı verebilme olanağı doğar.

Görevden uzaklaştırma geçici bir karardır. Zorunlu değildir. Soruşturma ya da kovuşturma konusunun görevle ilgili olması gerekmele birlikte, soruşturma konusu eylemin niteliği soruşturulan ya da yargılanan kişinin başkanlıktan ya da üyelikten uzaklaştırılmasını gerektirmeyebilir. Belediye Kanunu'nun 47. Maddesine göre “Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.” İçişleri Bakanı ancak kamu yararı bulunan durumlarda uzaklaştırmanın sürdürülmesine karar verebileceğine göre, uzaklaştırma kararında da aynı ölçü aranabilir. Yerel kamu hizmetlerinin belediyece üretilip sunulmasında hukuka aykırılık kuşkusunu yaratmayacak ve bu hizmetleri aksatmayacak durumlarda uzaklaştırma önlemine başvurmakta kamu yararı yoktur.

Görevden uzaklaştırma, göreve son verme değildir. Uzaklaştırılan başkan, belediye meclisi, encümeni ve bunların üyeleri yetkilerini kullanamaları da bu statülerini korurlar. “Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder (m.47).

“Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır (m.47).”

Görevden uzaklaştırma, ayrı bir tüzelkişilik olan belediye üzerinde merkezi idarenin kullandığı anayasada açıkça düzenlenmiş bir vesayet yetkisi kullanımıdır. Görevden uzaklaştırmaya aşağıda aktaracağımız sonuçlar da bağlanabilir.

(7) Merkezi İdarenin Belediye Başkanı Görevlendirmesi

Boşalan belediye başkanlığı için belediye meclisinde seçim yapılamaması durumunda merkezi idare, belediye başkanı görevlendirir. Merkezi idarenin belediye başkanı görevlendirmesi, Anayasanın 127. maddesine göre kullanılan vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilebilir.

Belediye Kanunu'nun 46. maddesine göre, "Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır."

Merkezi idarenin görevlendireceği belediye başkanına ilişkin tek koşul görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olmasıdır. Belediye meclisinden, belediye örgütünden ya da kamu görevlileri arasından bir görevlendirme yapılabileceği gibi, seçilme yeterliliğine sahip herhangi bir kişi de görevlendirilebilir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve meclisin yeni belediye başkanı seçimi yapamaması durumunda sözkonusu beldede başkan seçmek üzere yerel seçim düzenlenmelidir. Merkezi idarece atanan görevleri, yürütülmekle olan işlerle sınırlı olmalı ve belediye başkanlığı seçimi sonuçlanana kadar sürmelidir. Vesayet yetkisi, idarenin bütünlüğünü sağlamak için merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde verilen denetim yetkisidir, vesayet yetkisi organları oluşturmaya içermez.

(8) Terör nedeniyle başkan ya da meclis üyesi görevlendirme

Belediye başkanlığının ve meclis üyeliğinin boşalması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçlarına ilişkin uzaklaştırma, tutuklanma ya da mahkum olmaktan kaynaklanıyorsa merkezi idare başkan ya da meclis üyesi görevlendirir. Belediye Kanunu'nun 45. maddesine göre, "belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde [büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından] belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifası halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır."

"Belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri [belediye encümeninin memur üyeleri] tarafından yürütülür (m.45)."

Terör nedeniyle başkan ve meclis üyeleri, meclis, encümen ve kim belediye örgüt birimleri üzerinde değişiklik yapılmaktadır.

Teröre ilişkin bir nedenle belediye başkanlığının boşalması durumunda, belediye meclisinin üyeleri arasından başkan seçilmesi yöntemi benimsenmemiş doğrudan doğruya merkezi idarece görevlendirilmesi yöntemi benimsenmiştir. Belediye başkanı, Belediye Kanunu'nda karar organı olarak nitelendirilmemiştir. Yasada açıkça belediyenin karar organı olarak nitelendirilmediğinden meclis içinden belediye başkanı seçilebilmesi anayasaya uygundur denilebilir. Öte yandan, Belediye Kanunu'nda başkanın belediyeyi bağlayan karar aldığı görevleri vardır. Yasa ile açıkça karar organı olarak nitelendirilmemiş olsa da belediye başkanını da karar organı sayılması gerektiği ve bu nedenle de ancak yerel seçimle göreve geleceği, belediye meclisinin ancak seçimlere kadar görev yapması gereken bir başkan vekili seçebileceği de ileri sürülebilir. Vesayet

yetkisi, idarenin bütünlüğünü sağlamak için merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde verilen denetim yetkisidir, vesayet yetkisi organları oluşturmayı içermez.

Meclis, belediyenin karar organıdır, meclis üyeleri merkezi idarece atanması; meclisin ve encümenin görevinin belediye memurlarınca yerine getirilmesi anayasanın 127. maddesine aykırıdır.

Terör nedeniyle görevden uzaklaştırma, tutuklanma ve hüküm giyme nedeniyle başkanlığın, belediye meclis üyeliğinin boşalması durumunda yerel seçim yapılmasının aynı siyasal çizginin yerel temsilini yaratacak olması yerel yönetim örgütlenmesinde anayasaya aykırı önlemler alınmasını haklı kılmaz. Sorun olarak görülen durum, yerel yönetim örgütlenmesinden değil siyasal temsilden kaynaklanmaktadır. Anayasanın siyasal haklara ilişkin hükümleri çerçevesinde çözümlenmeli ve çözüm aranmalıdır.

(9) Hizmetlerde aksama durumunda merkezi idarenin yerine geçme yetkisi

Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde, belediye hizmetlerinin aksaması durumunda merkezi idarenin taşra (ülkesel bölüntü) örgütünün bu hizmetleri yerine getirmesine olanak tanınmıştır.

Buna göre, “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.”

Hizmetlerde aksama durumunun yargı kararı ile belirlenmesi koşulu getirilmiştir. İdari yargının görev alanında olan bir işin adli yargıda sulh hakimine bırakılması anayasaya aykırıdır. İdari yargı örgütlenmesinin tüm beldelerde bulunmaması iletişim ve ulaşım olanaklarının gelişkinliği karşısında anayasaya aykırılığı giderecek bir özellik değildir.

Hizmetlerdeki aksamanın idarenin terör veya şiddet olaylarıyla mücadelesini olumsuz etkilemesi ayrı bir durum olarak düzenlenmiştir. Bu durum için saptama, yargıç ya da mahkemece değil idarece yapılacaktır. “Belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Valiliğin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşla gönderilir.”

Belediye olanaklarıyla terör ya da şiddet olaylarına sağlanması durumunda valilik bu araçlara el koyar ve ilgi personeli görevden uzaklaştırır. 57. maddeye göre, “Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur.” “Sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır.” Belediyenin terör ya da şiddet olaylarına destek verdiğinin bir yargı kararı ile saptanması gerekmemektedir.

9. Belediyelerin Denetimi

Belediye örgütünün *idari denetimi* yapılır. Belediye Kanunu'nun 55. maddesi denetim türlerini belirlemiş ve denetim yöntemi konusunda 5018 sayılı yasaya atıf yapmıştır. “Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.” Denetim sonucunda saptanan düzensizlikler ilgililerin mali sorumluluğunu, disiplin sorumluluğunu ya da ceza sorumluluğunu doğurabilir; yöneticilerin astları hakkında verecekleri kararların verilerini üretebilir, örneğin görev yeri değişikliği sonucunu doğurabilir.

Bunun dışında merkezi idareye belediyenin işlemleri üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi verilmiştir. “Belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir (m.55).” Anayasaya göre “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” İçişleri Bakanının yaptığı denetim sonucunda hukuka aykırılık saptanırsa, bakanın kullanabileceği genel bir düzeltme yetkisi yoktur. Saptanan hukuka aykırılığı gidermek için ancak yasalarda tanınmış olan vesayet araçlarından birini kullanılabilir. Bunun dışında valinin ilgili işleme karşı iptal davası açma olanağı bulunmaktadır.